



OMGAAN MET ONGESCHREVEN REGELS

Hoe beleidsambtenaren zelf ruimte kunnen creëren
voor openheid in de beleidsontwikkeling.

Max E.J. Herold

OMGAAN MET ONGESCHREVEN REGELS

Hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren
voor openheid in de beleidsontwikkeling.

Max E.J. Herold

ISBN: 978-90-812022-0-6

Uitgeverij Managementissues.com
Noordwijk zh

info@managementissues.com / www.managementissues.com

Foto van 'Het Plein', Den Haag afkomstig van Wikipedia en gemaakt door René Mensen, Emmen. Toestemming voor gebruik is gevraagd aan René Mensen.

Gedrukt en vormgegeven door GVO, drukkers & vormgevers, Ede

© 2017 Max Herold. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.

© 2017 Max Herold. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

OMGAAN MET ONGESCHREVEN REGELS

Hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren
voor openheid in de beleidsontwikkeling.

Dealing with Unwritten Rules

Openness in policy development and related coping mechanisms in the
dutch government

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
Rector Magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 5 oktober 2017

om 15:30 uur

door

Max Eugene Johannes Herold

geboren te Roermond

Promotiecommissie

Promotoren:

Prof.dr.ing. G.R. Teisman

Prof.dr.ir. M.C.D.P. Weggeman

Overige leden:

Prof.dr. J. Edelenbos

Prof.dr. A.J.M. Roobeek

Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

Inhoud

Voorwoord	11
Dankwoord	13
Samenvatting	17
Summary	33
1 Inleiding	50
1.1 Ontstaan van dit onderzoek	51
1.2 Verkenningen in de literatuur I: spanningsveld verticaal – horizontaal	54
1.3 Verkenningen in de literatuur II: ongeschreven regel – analyse	57
1.4 Verkenningen in de literatuur III: meetbaar maken van openheid	64
1.5 Verkenningen in de literatuur IV: copingstrategieën	68
1.6 Centrale onderzoeksvraag en deelonderzoeksvragen	69
1.7 Opbouw van het proefschrift	70
2 De relatie ‘wicked problems’ – openheid – governance	74
2.1 De nieuwe onoverzichtelijkheid	75
2.1.1 De kanteling van gecompliceerde naar complexe samenleving	76
2.1.2 Complexe, ongestructureerde (‘wicked’) problemen als normaal	77
2.1.3 Complexiteit en opaciteit	79
2.1.4 Meervoudige rationaliteit naast opaciteit of rationaliteitstekort	81
2.2 ‘Wicked problems’ en openheid	83
2.3 Van government naar governance	85
2.3.1 Government versus governance	87

2.4	Kijken bij de burens: bedrijven en complexiteit	91
2.5	Geen 'New Techniques' met gering aanpassingsvermogen	92
2.6	Conclusies	94
3	Openheid en (nieuwe) beleidsrollen	98
3.1	Interactief beleid	99
3.2	Kenmerken van openheid	100
3.3	Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)	105
3.4	Verschijningsvormen van openheid (en geslotenheid)	106
3.5	Openheid: functiebeschrijvingen en rollen	114
3.6	Conclusie	117
4	Ongeschreven regels	120
4.1	De functie van regels	121
4.2	Regels als inerte 'deep structure'	122
4.3	Samenhang tussen geschreven en ongeschreven regels	129
4.4	Ongeschreven regels opsporen via Scott-Morgan	132
4.5	Individuele versus collectieve interpretaties	133
4.6	Conclusies	137
5	Copingstrategieën	140
5.1	Copingstrategie: begripsafbakening voor dit onderzoek	141
5.2	Copingstrategieën: impliciete kennis expliciteren	143
5.3	Copingstrategieën: stappen in het model-leer-proces	146
5.4	Conclusies	152

6	Onderzoeksopzet en verantwoording	156
6.1	De onderzoeksopzet: twee fasen	157
6.2	Toegankelijkheid contacten	161
6.3	(Niet) opnemen interviews	162
6.4	Interviewers en authenticiteit data	162
6.5	Invloedsfactoren keuze onderzoeksmethoden	163
6.6	Fase I: Onderzoeksopzet en onderzoeksverantwoording	165
6.7	Fase II: Onderzoeksopzet en onderzoeksverantwoording	171
6.8	Discussie onderzoeksmethoden fase I en II	174
6.9	Conclusies	177
7	Harde ongeschreven regels en openheid	182
7.1	Vier harde ongeschreven regels als kernconstruct	183
7.2	Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)	184
7.3	Wees zichtbaar naar de lijn toe	189
7.4	Haal je tijdsplanning!	191
7.5	Koester je netwerk	193
7.6	Belemmeren ongeschreven regels openheid?	196
7.7	Conclusie onderzoeksresultaten fase I	198
8	Openheid en hiërarchie combineren	202
8.1	Copingstrategieën om openheid in hiërarchie te realiseren	203
8.2	Copingstrategieën zonder beïnvloeding	205
8.3	Direct-beïnvloedende copingstrategieën en ongeschreven regels	207

8.4	'Indirect-via-de-band-beïnvloedende' copingstrategieën en harde ongeschreven regels	213
8.5	Operationele principes/grondhouding	216
8.6	Reflectie op operationele principes	219
8.7	Integriteit: schaduwzijde van de copingstrategieën	221
8.8	Beleidsvernieuwing en beleidsondernemerschap	222
8.9	De verbinding verticaal – horizontaal	227
8.10	Conclusies onderzoeksresultaten fase II	229
9	Conclusies	234
9.1	Algemeen beeld opbrengst onderzoek	235
9.2	Conclusie 1: openheid nodig bij 'wicked problems'	235
9.3	Conclusie 2: harde ongeschreven regels	236
9.4	Conclusie 3: ongeschreven regels, discrepantie en noodzakelijke openheid	241
9.5	Conclusie 4: copingstrategieën	243
9.6	Kernbijdrage bestuurskundige wetenschappelijke theorievorming	245
9.7	Discussie 1: integriteit 3.0 – grondhouding & schaduwzijde ongeschreven regels	248
9.8	Discussie 2: ministeriële verantwoordelijkheid	253
9.9	Vooruitblik: hoe verder met OMSBO in Nederland?	257

Literatuur	263
Bijlage 1: Overzicht literatuur bureaucratieën en netwerkorganisaties	293
Bijlage 2: Ashby's Law en inzichten van Graves	298
Bijlage 3: Ongestructureerde problemen: vergelijking auteurs	303
Bijlage 4: Participatieladders Edelenbos, Schiphorst & Arnstein	305
Bijlage 5: Ordening Harde omgeschreven regels	311
Bijlage 6: Uitwerking gevonden copingstrategieën	329
Bijlage 7: Waarden genoemd in de copingstrategieën	350
Bijlage 8: Copingstrategieën: aantal malen genoemd	354
Bijlage 9: Interviewprotocol fase I: ronde 1	358
Bijlage 10: Vervolgonderzoek	365
Bijlage 11: Verklaring van authenticiteit en kwaliteit	368

Voorwoord

Ongeschreven regels in kaart brengen en daarover adviseren is niet nieuw. Neem Machiavelli. Die was fan van grote vorsten. Vanuit zorgvuldige waarnemingen gaf hij vorsten inzicht in manieren waarmee ze hun vorstendom konden besturen én eigen macht duurzaam te behouden. De door Machiavelli beschreven manieren in zijn 'De Vorst' (Il principe) waren een mengsel van copingstrategieën ('how-to's') en ongeschreven regels zoals die golden op het niveau van een vorst in die tijd. Neem dit voorbeeld van Machiavelli uit de 1983 - vertaling van J.F. Otten (pag. 87):

Ongeschreven regel: "Iedere vorst, hoe sterk zijn legermacht ook moge zijn, heeft de gunst en medewerking van de bewoners nodig. Het is noodzakelijk dat de vorst het volk tot vriend heeft. De vorst moet trachten de volksgunst te winnen. Dit zal hem niet moeilijk vallen omdat het volk zich graag onder zijn bescherming stelt. Een vorst die op de volksgunst kan rekenen, heeft weinig te vrezen van samenzweringen."

Copingstrategie: "Laat harde maatregelen door anderen uitvoeren, maar deel de weldaden zelf uit."

Machiavelli maakte een onderscheid tussen het topsegment en het volk. Hij dacht in top-down sturing. Maar er zijn ook ministeries met beleidsambtenaren die een rol spelen in de sturing vanuit de beleidsontwikkeling. Die beleidsambtenaren hebben met ongeschreven regels te maken die van invloed zijn op de beleidsontwikkeling. Hoe kun je als beleidsambtenaar met die ongeschreven regels omgaan als je niet alleen de vorst maar juist het 'volk' (bottom-up) meer tot zijn recht wil laten komen? Hoe, in functie van de kwaliteit van beleid, kennis en wijsheid van burgers te benutten? Hoe dat als beleidsambtenaar mogelijk te maken?

Met het vinden van antwoorden op deze vragen eindigt voor mezelf een onderzoeksreis van jaren. Die was niet altijd gemakkelijk maar wel uitermate boeiend en zeer leerzaam. Dit promotietraject is een manier gebleken, niet alleen om de wetenschap te dienen, maar tevens verder te professionaliseren in een domein dat al vele decennia mijn interesse heeft.

Max Herold,
Oktober 2017

Dankwoord

Een promotieonderzoek doe je nooit alleen. Zonder de ondersteuning van velen was ook dit proefschrift er nooit gekomen. Enkelen in het bijzonder wil ik hier graag noemen.

Allereerst wil ik de beide promotoren bedanken: Geert Teisman en Mathieu Weggeman. Daar hoort onmiskenbaar Peter van Hoesel bij. Zijn talloze inzichten hebben mij veel geleerd.

En dan is er die andere waarachtige onderzoekexpert: Daan Andriessen. Daan, ook jij bedankt voor je deskundige adviezen en de altijd aanwezige bereidheid om te sparren.

Annemieke Roobeek, jij was een van de eersten die opperde dat ik eens zou moeten gaan promoveren. Iets waar ik daarvoor nog nooit aan had gedacht. Dank voor de reflectiegesprekken die tussendoor regelmatig plaatsvonden.

Mirko Noordegraaf wil ik ook bedanken. De paar gesprekken die we hadden bij de aanvang van dit onderzoek hebben mijn inzicht in begrippen, die fundamenteel waren in dit onderzoek, aangescherpt.

Jaap Uijlenbroek en Roel Bekker, dank voor jullie reflecties op tussenproducten. Jullie ervaringen als Directeur-Generaal en Secretaris-Generaal verdiepten mijn inzichten.

Dat geldt ook voor Mark Frequin. Dank voor je vraagstellingen en reflecties op het thema ongeschreven regels en vooral mijn eigen relatie daarmee.

Alle deelnemers aan dit onderzoek, bedankt! Zonder jullie input en vertrouwen in mij als onderzoeker was het er niet van gekomen.

Verder wil ik Bram Castelein, Loubna Zarrou en Marlies Ijpma bedanken. Voor jullie bijdrage aan het afnemen van de interviews. En Bram en Loubna tevens voor het checken van de eindtekst en discussies met jullie over tussentijdse resultaten. Carola van Zijl, dank voor het checken van de Engelse vertaling van de samenvatting.

Mirjam Sabir, dank voor het scherp meekijken bij diverse copingstrategieën. Van jouw ervaring als beleidsambtenaar en projectleider bij een beleidsafdeling heb ik veel plezier mogen beleven. Idem van Jan van Dommelen en Boudewijn Nouwens voor het meelezen en waar nodig becommentariëren van eerste concepten van dit proefschrift.

Cees Willemse, jou wil ik graag noemen en bedanken voor het doorlezen van het proefschrift en de verrijkende inzichten die je meegaf vanuit jouw bestuurservaring. En datzelfde geldt voor Guy Noordink en Sandra Franssen.

Krispijn Beek, Saskia Böttcher, Teun Guijt, en in een later stadium Margo Stam, Jeannine de la Bursi en Sarah Lee Tilly. Toen ik met dit onderzoek startte eind 2009, begin 2010 en daarna had ik diverse nuttige gesprekken met jullie over het thema van dit proefschrift. Dank daarvoor. Ook al waren jullie van een ander ministerie (EZ), we bleken met zijn allen op hetzelfde spoor te zitten als het over Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling ging en dat was een plezierige gewaarwording.

Alle cursisten van de Open Masterclass Van Buiten naar Binnen wil ik heel graag bedanken. Over de jaren heen heeft jullie deelname aan de Masterclass en de vragen die jullie me stelden bijzonder geholpen mijn inzicht te verdiepen in Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling en ongeschreven regels.

Naast de collega's van het Leer- en Ontwikkelplein van de ministeries van OCW, SZW en VWS mag één groep niet onvermeld blijven. Een groep waarmee ik jaren een gezamenlijke flexwerkplek heb gedeeld. Naast Fouad waren dat de (romantische) 'cappuccinoliefdes' van het Agentschap SZW, zoals ik ze van Agentschap SZW-collega Liz Verhoef moest noemen: Nazish Jamal, Roos Garretsen, Louisa Afenich, Reyhan Cephe en uiteraard Liz Verhoef.

Dank allen voor de bijzondere collegiale geborgenheid in jaren van voor- en tegenspoed. Een collegiale geborgenheid die tegenslagen wist te verzachten en successen/voorspoed kon relativeren.

Joan van Aken, Marcel Weber en overige leden van de Design Science Research Group dank ik voor de discussies over ontwerpgericht onderzoek. Ik heb veel van jullie geleerd. Het heeft mijn inzicht gescherpt dat Design Science Research een waardevolle bijdrage kan leveren aan beleidstrajecten waarbij een product in de praktijk (scan, benchmark, etc.) voor een bepaalde doelgroep een van de eindresultaten is. En Marcel, dank voor je commentaar op het manuscript. Het gaf vertrouwen dat je het een goed verhaal vond.

Carine Bolijn, dank voor de energie en commentaren die mij, dankzij jou, bereikten. Zonder dat had ik het waarschijnlijk niet gered.

Dank aan mijn moeder en broers. In het bijzonder Ruud. Je commentaren als chemicus op de tussenresultaten en het eindproduct waren zeer waardevol. En niet te vergeten je opmerkingen over gelijkenissen met multinationals.

En Harrie Muermans, die een plek in mijn verhaal verdient. Bijzonder veel dank voor je gastvrijheid. Dat maakte het mede mogelijk dat ik ruim privétijd had om door te gaan met dit onderzoek.

Tot slot een speciaal dankwoord voor Vivian Muermans. Je bent mijn zus en ik heb je eigenlijk nog nooit bedankt voor de immer positieve grondhouding, je nooit aflatende geloof in het eindresultaat en aanmoedigingen die je telkens weer gaf als ik met je, en dat gebeurde vaak, over dit promotieonderzoek sprak.

Samenvatting

OMGAAN MET ONGESCHREVEN REGELS

Hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid.

De ontstaansgeschiedenis van het onderzoek begon bij mijn fascinatie voor wat in de literatuur de spanning tussen verticaal bestuur (government) en horizontaal besturen (governance) wordt genoemd. Naar deze twee werelden is veel onderzoek gedaan. Sommigen richten zich op hoe het gaat in organisaties, die vrijwel altijd hiërarchische lijnen kennen. Anderen richten zich op open beleidsprocessen, waar partijen vaak niet in een hiërarchische relatie tot elkaar staan.

Minder onderzocht is de spanning die beleidsambtenaren ervaren tussen 'zo werkt het hier' in mijn organisatie (verticaal) en de externe druk om open beleidsprocessen te organiseren (horizontaal). Dit proefschrift gaat hier wel op in. 'Zo werkt het hier' is vaak iets dat iedere nieuwe beleidsmedewerker snel ervaart, maar nergens zwart op wit staat. Er is met andere woorden sprake van ongeschreven regels. Dit proefschrift legt bloot hoe deze zich manifesteren in de praktijk van beleidsambtenaren en hoe deze de openheid in de beleidsontwikkeling beïnvloeden. Aanvullend laat dit proefschrift zien hoe beleidsmedewerkers met deze spanning kunnen omgaan. Dit onderzoek beschouwt de spanning verticaal-horizontaal als een gegeven, waarmee beleidsambtenaren moeten en kunnen leren omgaan. Dit vereist copingstrategieën, die de kern vormen van dit onderzoek.

Dit onderzoek richt de aandacht op beleidsambtenaren van de ministeries van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen. Deze ministeries vervullen functies voorbij de nachtwakersstaat (Kuiper 1992: 137):

'De functie van de overheid in de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat beperkte zich tot defensie, het handhaven van recht en orde en de verzorging van de infrastructuur (waterstaat en verkeer). Alle andere taken waren in beginsel aan het particulier initiatief van personen en sociale verbanden voorbehouden. In de loop van de twintigste eeuw ontwikkelde zich de verzorgingsstaat, waarin de overheid zich verantwoordelijk acht voor het collectieve sociale welzijn voor de burgers.'

Dit onderzoek doet uitspraken over die 'andere taken', hoewel de inzichten ook kunnen gelden voor de klassieke taken van de nachtwakersstaat en andere overheidslagen. Het empirisch materiaal zegt vooral iets over ministeriële taken van de rijksoverheid die in de verzorgingsstaat zijn opgekomen.

'Zo werkt het hier' (verticaal) is onderzocht met een variant van de methode die Scott-Morgan (1995) heeft gepubliceerd. Daarmee worden ongeschreven regels opgespoord. Mijn onderzoek richt zich op een specifieke categorie van ongeschreven regels, namelijk **harde ongeschreven regels**. Deze vormen het hart van een organisatiecultuur. Ze zijn moeilijk te veranderen, niet door medewerkers, noch door de leiding. De horizontale beleidsontwikkeling, die beleidsambtenaren (moeten) toepassen, wordt geanalyseerd met de variabele 'openheid' (uitgedrukt in participatieniveau en mate van inclusie). De veronderstelling is dat de via de methode van Scott-Morgan gereconstrueerde harde ongeschreven regels in ministeries druk uitoefenen om de mate van openheid te beperken. Deze veronderstelling is getoetst en bevestigd.

Een belangrijke aanvullende afbakening is dat dit onderzoek focust op copingstrategieën om openheid in de beleidsontwikkeling geaccepteerd te krijgen in de eigen organisatie, **vóóordat** er wordt gestart.

Daarvoor zijn twee argumenten. Ten eerste geven deelnemers van masterclasses die ik geef over open beleidsaanpakken aan dat het vooraf geaccepteerd krijgen van een open beleidsaanpak niet gemakkelijk is. Ten tweede omdat bij het open houden van een beleidsaanpak andere vaardigheden een rol spelen dan bij het geaccepteerd krijgen. Dan gaat het vooral om de begeleiding en de wijze van faciliteren van een beleidstraject.

De volgende kernbegrippen zijn in dit onderzoek gehanteerd:

- *Openheid*
Begrippen die te maken hebben met horizontaliteit zijn teruggebracht tot één meetbaar te maken theoretische variabele in de beleidsontwikkeling zelf: openheid. Deze is operationeel gemaakt via het participatieniveau (hoe actoren deelnemen) én mate van exclusie – inclusie (wie deelnemen).
- *Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)*
Beleidsontwikkeling, die een voldoende mate van openheid bevat, wordt Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling genoemd.
Bij OMSBO gaat het erom collectieve kennis/intelligentie in een netwerk te benutten of zijn werk als netwerk te laten doen (Roobeek, 2014).
- *Harde geschreven regels*
Fundamentele formele aspecten zoals mandaatregelingen en procedures die het ontwerp van een organisatie bepalen. Ze hebben generieke

(bureaucratische) kenmerken. Mandaatregelingen bijvoorbeeld organiseren een hiërarchische gelaagdheid met bijbehorende verantwoordingsplicht.

- *Ongeschreven regels*
Een resultante van geschreven regels en de wijze waarop een leiding zich gedraagt. Het resultaat weerspiegelt zich in de wijze waarop geschreven regels door medewerkers in de praktijk worden geïnterpreteerd (vanuit hun motivatoren) en vormgegeven (Scott-Morgan, 1995: 30).
- *Harde ongeschreven regels*
Collectief gedeelde en erkende regels in een organisatie die moeilijk te wijzigen zijn. Ze zijn te zien als interpretaties van fundamentele geschreven regels door medewerkers en worden, in tegenstelling tot de definitie van Scott-Morgan, niet mede bepaald door de stijl van leidinggeven.
- *Copingstrategie*
Principes van waaruit wordt gehandeld (operating principles) én eraan verbonden gestructureerde sets van acties ten behoeve van het omgaan met een probleem of het realiseren van een doel.

In een conceptueel model ziet de samenhang tussen variabelen er als volgt uit:

SCHEMA: CONCEPTUEEL MODEL MET DRIE KERNVARIABLEN



Onderzoek levert drie toevoegingen aan de bestuurskundige onderzoeksmethodologie op en vier aan de theorie:

- *Onderzoeksmethode 1*: De methode van ongeschreven regel-analyse (Scott-Morgan, 1995) is geschikt gemaakt om harde ongeschreven

regels bloot te leggen, causale relaties met de afhankelijke variabele 'openheid' te leggen en verklaringen te geven.

- *Onderzoeksmethode 2*: Een zelfontworpen methode van systematische vaardigheidsanalyse. De methode is gepubliceerd in het Handboek Ontwerpgericht Wetenschappelijk Onderzoek (Herold, in Van Aken en Andriessen, 2012: 345-360). Miller, Galanter & Pribam (1960: 143) schrijven over vaardigheden:

'Skills are normally tacit, but by careful analysis and investigation we are often able to discover the principles underlying them and to formulate verbal instructions for communicating the skills to someone else.'

Met de methode wordt impliciete 'tacit' kennis expliciet gemaakt en omgezet in overdraagbare vaardigheidsprotocollen. De methode is voor kennisprocessen wat de arbeidsanalyse (tweehanden-analyse) was voor de manuele productieprocessen.

- *Onderzoeksmethode 3*: Het analyseren van harde ongeschreven regels, gecombineerd met systematische analyses van copingstrategieën die inzicht bieden in hoe medewerkers met harde ongeschreven regels omgaan, is een methode om impliciete organisatieculturen expliciet te maken.
- *Bestuurskundige theorie 1*: De analyse van harde ongeschreven regels verrijkt de literatuur over organisatieculturen en de spanning tussen verticaal bestuur en horizontaal besturen.
- *Bestuurskundige theorie 2*: Met de gepresenteerde matrix en beleidstypologie kan de openheid van een beleidsontwikkelingsaanpak worden getypeerd.
- *Bestuurskundige theorie 3*: De spanning tussen harde ongeschreven regels en vereiste mate van openheid bij de aanpak van 'wicked problems' wordt vanuit de ervaringswereld van beleidsambtenaren expliciet gemaakt.
- *Bestuurskundige theorie 4*: Nieuwe inzichten in copingstrategieën van beleidsambtenaren om openheid in beleidsontwikkeling te combineren met harde ongeschreven regels.

Afsluitend worden de antwoorden op de vier onderzoeksvragen samengevat.

1. ***Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' openheid in de beleidsontwikkeling?***

Met de ogen van nu wordt de wereld in de jaren 50 en 60 als overzichtelijk gezien, zowel voor burgers, ondernemers als beleidsambtenaren.

De wereld is sindsdien veranderd. Internet, individualisering, media, globalisering en verliezen van informatiemonopolies hebben een samenleving gecreëerd met veranderende, veelal hogere, en misschien wel grilliger en meer tegengestelde eisen aan bedrijfsleven en overheid. De wereld is gevarieerder en pluriformer, stellen vele auteurs. Dijstelbloem (2008) verwijst daarbij naar Habermas (1985), die sprak over 'nieuwe onoverzichtelijkheid' en complexiteit in de samenleving, en Frissen (2002) met de woorden pluralisme, variëteit en fragmentatie.

De verandering heeft geleid tot een ander speelveld voor publieke organisaties welke Noordegraaf (2004: 50) schetst met de maatschappelijke condities *'diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven'*. Meer actoren kunnen, indien ze dat wensen, invloed uitoefenen op beleidsontwikkeling van overheden. Habermas (1997) stelde dat de complexiteit van de samenleving het nodig maakt de relatie tussen de overheid en de verschillende 'publieken' in de maatschappij te heroverwegen (Dijstelbloem 2008: 156; Habermas, 1997). De herziening van de relatie werkt door in de beleidsontwikkeling. Bij de oplossing van beleidsvraagstukken neemt de afhankelijkheid tussen (steeds meer) mensen en partijen toe en is er sprake van een context van afnemende kenniszekerheid. Beleidsvraagstukken krijgen kenmerken van ongestructureerde 'wicked' problems.

Omgaan met 'wicked problems' vraagt om openheid in de beleidsontwikkeling, stelt de WRR (2006) in haar rapport 'Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek'. Het is wenselijk een maatschappelijke context waarin meer actoren invloed kunnen uitoefenen, te 'matchen' in de beleidsontwikkeling. Die wens is overeenkomstig Ashby's Law of 'requisite variety' en de inzichten van Graves (zie bijlage 2). Ashby (1956) en Graves (1970) geven empirisch bewijs voor de noodzaak tot 'matchen'. Beiden laten zien dat veranderingen in de context, richting toenemende maatschappelijke complexiteit, verandering vereisen in organisatorische paradigma's en daarop gebaseerde aanpakken. Requisite variety is volgens Hendriks (2012: 73) een onvermijdelijk kenmerk van

'het besluitvormingssysteem dat moet omgaan met variëteit en complexiteit, met "wicked problems", die zowel empirisch als normatief betwist worden. Intensieve netwerken tussen besluitvormers onderling, en tussen besluitvormers en de omgevingen waarbinnen zij opereren, worden hier juist functioneel geacht voor beleidsgericht leren en voor kwalitatief hoogstaande besluitvorming.'

De vereiste openheid, en de noodzaak ertoe, krijgt aandacht in de literatuur onder de term interactieve beleidsontwikkeling.

Daarbij gaat het om vroege betrokkenheid en het gezamenlijk beleid ontwikkelen met een diversiteit aan stakeholders als burgers, bedrijven en belangengroepen (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002). Niet precies duidelijk wordt hoe dat is te meten. Dit onderzoek gebruikt de term openheid omdat zo ook 'geslotenheid' in beleidsontwikkeling zichtbaar wordt. Openheid is geoperationaliseerd via twee indicatoren:

- Participatieniveau (hoe worden actoren betrokken, variërend van in spraak via gezamenlijke beleidsontwikkeling tot aan het zelf ontwikkelen en uitvoeren van beleid door actoren).
- Mate van exclusie-inclusie (wie worden wel en niet betrokken?; gaat het om usual suspect of om nieuwe combinaties van actoren, zogenaamde unusual suspects?).

Dit onderzoek benoemt beleidsprocessen die open zijn als Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO). OMSBO vereist minimaal consulteren. Politici, bestuurders en beleidsambtenaren zien betrokkenen als nuttige gesprekspartners, maar zijn bij consultatie niet gecommitteerd aan de uitkomsten van de gesprekken. Hoger op de ladder is meer ruimte voor gezamenlijke beleidsontwikkeling. Ten tweede vereist OMSBO dat er professionele stakeholders deelnemen, die niet tot de usual suspects behoren.

SCHEMA: OPEN MULTI STAKEHOLDER BELEIDSONTWIKKELING (OMSBO)

Mate van exclusie-inclusie	Participatieniveau						
	Formele input	Onderzoek	Consuleren	Adviseren	Partnerschap	Gedelegeerde macht	Samen produceren ...
1. Collega ambtenaren eigen ministerie	Gesloten beleids- ontwikkeling			<div>Machtige usual suspects maken deel uit van tripartite stelsels, etc.</div>			
2. Expert ambtenaren andere ministeries							
3. Professionele stakeholders I, Experts, Usual Suspects							
4. Professionele stakeholders II, Experts, UN usual suspects	Grijs gebied						
5. Gekozen bestuurders (bijv. kleine gemeenten)							
6. Bewust geïnteresseerde stakeholders uitnodigen die leken zijn (amateurs)							
7. Gerichte willekeurige selectie in doelgroep							
8. Open maar doelgerichte werving in doelgroep							
9. Open zelfselectie (iedereen die is geïnteres- seerd mag zich opgeven)							
10. Diffuse publieke sfeer							

2. Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?

Of beleidsambtenaren kiezen voor OMSBO hangt af van de ruimte die er voor aanwezig is. Staat een ministerie, en de manier waarop het denken en handelen van beleidsmedewerkers in een beleidsdirectie wordt ‘geframed’, de vereiste openheid in beleidsontwikkeling toe? Regels spelen een belangrijke rol. March, Martin Schulz en Zhou (2000) stellen dat:

‘Organizations respond to problems and react to internal or external pressures by focusing attention on existing and potential rules. The creation, modification, or elimination of a rule, then, is a response to events in the outside environment (such as new government regulations) or to events within the organization (such as alterations in internal government structures).’

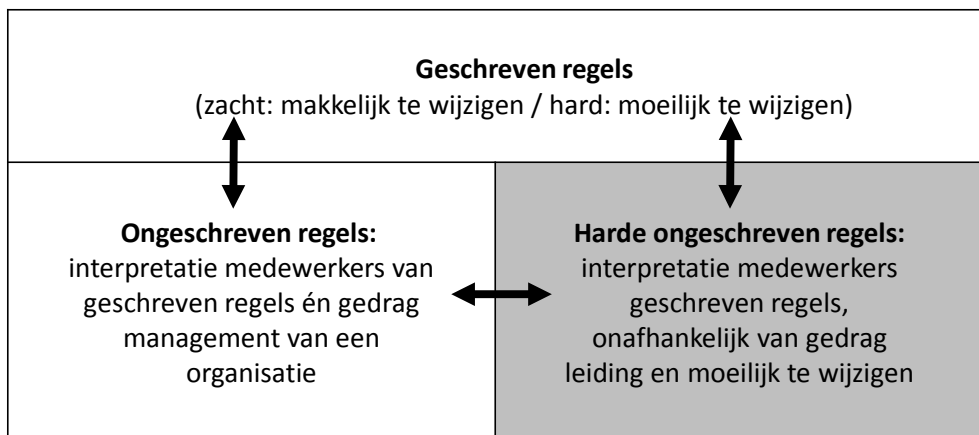
Ze leggen een verband tussen interne regels en de externe druk. Interne regels geven aan hoe problemen in een context (outside environment) dienen te worden aangepakt. Regels geven ambtenaren daarin richting. Een belangrijke stap in dit onderzoek is de focus op ongeschreven regels. Ongeschreven regels zijn (Scott-Morgan, 1995: 30):

'een logische manier van handelen, gegeven de expliciete formele regels en het gedrag van het management van een organisatie. Ze laten het échte gedrag van medewerkers zien en komen voort uit de manier waarop de leiding van een organisatie zich gedraagt - hun handelingen en hun uitspraken - alsook uit de manier waarop medewerkers geschreven regels die worden uitgevaardigd of gehandhaafd, interpreteren.'

Een volgende stap in dit onderzoek is de focus op een specifieke set van ongeschreven regels. Er bestaan harde ongeschreven regels die interpretaties zijn door medewerkers van harde geschreven regels die tot de interne cultuur behoren, maar onafhankelijk zijn van hoe de leiding zich gedraagt. Dat laatste maakt dit type regels moeilijk te wijzigen. Harde ongeschreven regels hebben een relatie met wat Zuboff & Maxmin (2002: 19), analoog aan (Gersick, 1991: 19), de 'deep structure' van organisaties noemen:

'It is a highly durable order that expresses its internal organization as well as the basic activities that define its existence and governs its interaction with the environment.... It is the deep structure that helps an organization to persist and to limit change. As Gersick notes 'It generates a strong inertia, first to prevent the system from generating alternatives outside its own boundaries, then to pull any deviations that do occur back into line.'

SCHEMA: REGELS EN HARDE ONGESCHREVEN REGELS



De reconstructie van (harde) ongeschreven regels blijkt een uitdagende opgave. Ze zijn niet vastgelegd op papier, maar wel ingebed in de organisatiecultuur. Dat noodzaakt tot het houden van grondige diepte-interviews. Deze zijn gehouden met beleidsambtenaren in de salarisschalen 11, 12 en 13 (meerdere gesprekken van 1½ uur) en werkzaam bij beleidsdirecties van de geselecteerde ministeries. Voor dit onderzoek is de Methode Scott-Morgan aangepast om perceptie van respondenten centraal te stellen:

1. Wat zien respondenten als harde ongeschreven regels?
2. Wat is hun inschatting van het effect van afzonderlijke harde ongeschreven regels op participatieniveau (als eerste indicator voor openheid)?
3. Wat is hun inschatting van het effect van afzonderlijke harde ongeschreven regels op de mate van inclusie (als tweede indicator voor openheid)?
4. Wat zijn hun verklaringen voor het effect van afzonderlijke harde ongeschreven regels op openheid (participatieniveau en mate van inclusie)?
5. Hoe denken zij openheid te kunnen realiseren, gegeven de harde ongeschreven regels (copingstrategieën)?

Om harde ongeschreven regels te vinden en de relatie met openheid te onderzoeken zijn minimaal twee interviews per respondent gehouden. In het eerste stonden de ongeschreven regels centraal.

Eerst is gevraagd naar ongeschreven regels. Daarna konden respondenten aangeven welke daarvan hard zijn. In het tweede interview is de respondent gevraagd naar de relatie tussen harde ongeschreven regels en openheid. Tevens is gevraagd hoe de respondent dacht dat een grotere mate van openheid was te realiseren gegeven de ongeschreven regels. Daarna zijn de opbrengsten van de interviews voorgelegd aan andere beleidsmedewerkers met de vraag of ze deze herkenden en wilden aanvullen. Aan alle respondenten is gevraagd of ze personen kenden die daadwerkelijk openheid hadden weten te realiseren, gegeven de harde ongeschreven regels. Van deze nieuwe set van respondenten zijn in fase II via diepte-interviews vaardigheidsanalyses gemaakt.

Het onderzoek levert een scala aan ongeschreven regels op. Iedereen formuleert ze op eigen wijze, juist omdat ze ongeschreven zijn (zie hoofdstuk 7). Toch zijn ze terug te brengen tot een kern van vier harde ongeschreven regels. Voor deze aggregatie is gebruikgemaakt van drie selectiecriteria: (1) tellen hoe vaak ze worden genoemd, (2) de vraag te beantwoorden welke ongeschreven regels van meer fundamentele ongeschreven regels afgeleid kunnen worden en (3) beoordelen of ze een interpretatie zijn van de belangrijkste harde geschreven regels, te weten het politieke primaat, de ministeriële verantwoordelijkheid, de vertrouwensregel en de ambtelijke loyaliteit.

De vier harde ongeschreven regels die in dit onderzoek naar voren komen, zijn:

1. *Besef, we dienen hier de minister (en de lijn).*
Deze ongeschreven regel laat zien dat de aandacht zich vooral 'naar boven' richt. Een beleidsambtenaar dient te beseffen dat hij een vertegenwoordiger is van de minister. De ongeschreven regel drukt gezagsgetrouwheid en hiërarchische loyaliteit uit.
 2. *Wees zichtbaar naar de lijn toe.*
De essentie van deze ongeschreven regel is dat, als je niet zichtbaar bent naar de lijn toe, twijfels kunnen ontstaan over wat je aan het doen bent. In het bijzonder over je toegevoegde waarde voor naast-hogeren in de lijn en uiteindelijk de minister.
 3. *Haal je tijdsplanning.*
Je tijdsplanning niet halen met betrekking tot een dossier, vooral die politiek belangrijk zijn, is het momentum missen waarmee je zichtbaar kunt scoren. Mist een beleidsambtenaar dat momentum, dan kan de minister er politiek last van hebben. Dan krijgt ook de hiërarchische lijn onder de minister dat te horen en uiteindelijk de desbetreffende beleidsambtenaar.
 4. *Je netwerk is cruciaal (vooral met de usual suspects).*
Het beheer van je netwerk, vooral de usual suspects, is belangrijk. Zonder dat netwerk is het lastig functioneren voor een beleidsambtenaar mede omdat de usual suspects politieke invloed hebben. Beleidsontwikkeling gaat ook veel sneller indien je bijvoorbeeld met erkende stakeholders praat en anderen niet betreft.
3. *Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in de beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?*

Kupchan (2012: 62) spreekt over een 'discrepantie tussen een toenemende vraag naar "good governance" en het vermogen van overheden om die te leveren'. Verondersteld wordt dat harde ongeschreven regels openheid belemmeren.

Dit wordt bevestigd in dit onderzoek. Harde ongeschreven regels hebben volgens respondenten tot gevolg dat te weinig unusual suspects deel uitmaken van de beleidsontwikkeling. Open beleidsontwikkeling kan volgens de respondenten resultaten opleveren die de minister niet wenst, tegen het beleid van de lijn ingaan en externe actie vragen die intern vaak niet zichtbaar is. De tijdsplanning zet volgens de respondenten vaak aan tot het reduceren van het aantal betrokken actoren. Dit vanuit de idee dat veel actoren meer tijdverlies opleveren. Harde ongeschreven regel 4, 'je netwerk is cruciaal', lijkt in eerste instantie wel op te roepen tot openheid, maar daarvan zeggen de

respondenten dat het vooral gaat om netwerken van usual suspects. Juist bij politiek gevoelige problemen worden hooguit de usual suspects (niveau 3) betrokken. Met partijen die als 'More Exclusive' (andere ministeries en usual suspects) worden ervaren, wordt soms verder gegaan dan het participatieniveau 'consulteren' en is sprake van partnerschap. Bovenstaande conclusies zijn samengevat in de tabel.

TABEL: EFFECT VAN HARDE ONGESCHREVEN REGELS OP DE MATE VAN OPENHEID

HARDE ONGESCHREVEN REGEL	OPENHEID	
	PARTICIPATIENIVEAU	MATE VAN INCLUSIE/EXCLUSIE
Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)	Alleen consulteren en 'macht' over eindresultaat behouden.	Alleen usual suspects . Die hebben politieke macht waarmee bewindspersonen (en lijn) rekening dienen te houden.
Wees zichtbaar naar de lijn toe	Alleen consulteren , 'macht' over eindresultaat behouden en daarmee op positieve manier te scoren in de lijn.	Een beleidsambtenaar is op een positieve manier zichtbaar in de lijn als hij laat zien dat hij weet wat speelt bij usual suspects en ze zijn geraadpleegd.
Haal je tijdsplanning	Alleen consulteren zodat je op tijd klaar bent en eindresultaat zelf kunt bepalen	Alleen interne, ambtelijke omgeving en belangrijkste usual suspects . Onder tijdsdruk is dat veilig en verantwoord.
Koester je netwerk	Met gezichtsbepalende personen/instituten die invloed hebben op politiek/media en veld, is er een noodzaak tot partnerschap (formeel en informeel).	Slechte relaties en onvoldoende afstemming met usual suspects kan politieke risico's opleveren voor bewindspersonen. Voor nieuwe ideeën worden soms wel experts geconsulteerd die géén deel uitmaken van de usual suspects .

Het onderzoek bevestigt de veronderstelde discrepantie tussen harde ongeschreven regels en vereiste openheid in de beleidsontwikkeling. Een vergelijking met literatuur over ongeschreven regels (Peter, 1985; Peter & Hull, 1969; Packard, 1963; Parkinson, 1955) geeft indicaties dat de harde ongeschreven regels al decennia niet zijn veranderd. Ze lijken uitdrukking te geven aan wat Mintzberg (2010) systeem-inertie noemt.

4. *Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met gegeven harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?*

Harde ongeschreven regels kunnen het denken en handelen van ambtenaren zo begrenzen dat het 'echt' aanpakken van wicked problems uit beeld verdwijnt. Dat betekent niet dat beleidsmedewerkers geen keuze hebben. Ledeneva (2001) laat zien dat (ongeschreven) regels kunnen worden gevolgd, maar ook zijn te gebruiken. Een beleidsmedewerker kan copingstrategieën kiezen om openheid in beleidsontwikkeling met harde ongeschreven regels te combineren. Een copingstrategie (How-To) is gedefinieerd als

'principes van waaruit wordt gehandeld (operating principles), én een daaraan verbonden gestructureerde set van acties, ten behoeve van het omgaan met een probleem of het realiseren van een doel.'

'Operating principles', als onderdeel van een copingstrategie, zijn onderliggende uitgangspunten, vaak ook cruciale do's en don'ts, die van wezenlijk belang worden geacht voor de werking van een (coping)strategie.

Het onderzoek toont aan dat beleidsambtenaren mogelijkheden hebben om openheid in beleidsontwikkeling vorm te geven door slim met de harde ongeschreven regels om te gaan. Dat leidt tot een 'open-beleid-paradox':

1. *Harde ongeschreven regels belemmeren openheid in de beleidsontwikkeling.*
2. *Beleidsambtenaren kunnen deze regels recht doen en gebruiken om openheid in de organisatie geaccepteerd te krijgen.*

Er zijn 62 copingstrategieën gevonden. Deze helpen afzonderlijk of gecombineerd de 'interne harde ongeschreven regels' recht te doen én openheid in beleidsontwikkeling te realiseren. De kanttekening erbij is dat het copingstrategieën zijn, zoals respondenten ze weergeven. Er hebben geen formele α -testen (test binnen de organisatie/groep ontwikkelaars) en β -testen (verschillende gebruikers in het dagelijks leven) plaatsgevonden (Magnée, Cox & Teunisse, 2015).

De copingstrategieën zijn in te delen in twee hoofdcategorieën. De eerste is die van direct beïnvloedende strategieën. Daarbij kijkt een beleidsambtenaar bewust, als OMSBO in zijn ogen wenselijk is, hoe de hiërarchische lijn zélf kan worden beïnvloed zonder direct aan collega's of de inschakeling van derden te denken. Er wordt een analyse gemaakt van de situatie, de hiërarchische lijn, mogelijke aanknopingspunten en betrokken actoren gericht op de vraag:

‘Hoe krijg ik het langs de directeur-generaal als sleutel tot de politiek?’

Een tweede hoofdcategorie is het spel ‘via de band’ spelen.

Dan worden andere personen ingeschakeld. Daarbij is onderscheid te maken tussen ‘via de interne band’ en ‘via de externe band’.

Een beleidsambtenaar kan bewust interne collega’s en/of externe stakeholders mobiliseren om druk op de hiërarchische en politieke lijn uit te oefenen ten gunste van openheid.

Het onderzoek levert drie ‘operating principles’ op, die onderliggend zijn bij het gebruik van (combinaties van) copingstrategieën.

1. *Wees (beleids)ondernemend*

Beleidsondernemend zijn betekent dat een beleidsambtenaar lef heeft, zélf grenzen vaststelt en afwegingen maakt; eigenwijs én loyaal tegelijk, vasthouden aan een OMSBO-aanpak en open blijven staan voor nieuwe inzichten. Het doel is een OMSBO plan van aanpak dat is afgestemd op relevante actoren.

2. *Wees overtuigd van de meerwaarde van OMSBO.*

Een beleidsmedewerker met een beleidsondernemende instelling gelooft in zijn ‘OMSBO-product’ en is overtuigd van de meerwaarde om partijen, anders dan usual suspects, bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Ook al wordt gewerkt voor bewindspersonen, en vanuit de ‘grote beleidsdoelstelling’, het belang van ‘veldrealiteit’ behoort te worden gezien. Dan vindt een beleidsambtenaar de uitvoering, die primair staat voor het ‘handjes en voetjes geven’ aan de doelstellingen van de politiek, net zo belangrijk als het vooraf vormgeven aan beleid. De beleidsambtenaar heeft een inherente nieuwsgierigheid ontwikkeld naar de vraag hoe beleid in de praktijk werkt.

3. *Wees overtuigd van het belang van respectvolle langetermijnrelaties*

Overtuigd zijn van eigen netwerkkwaliteiten is relevant (die overigens ook aanwezig dienen te zijn). Een beleidsambtenaar dient langetermijnrelaties op te bouwen met het speelveld. Hoe beter een beleidsambtenaar erin slaagt de kwaliteit van de relaties met externen te bevorderen, des te minder is er kans op politiek risico. Dat houdt in dat partijen de desbetreffende beleidsambtenaar vertrouwen. Het bevorderen van netwerkrelaties betekent verder dat de desbetreffende beleidsambtenaar respectvol omgaat met alle partijen inclusief unusual suspects. Dat betekent het betrachten van gelijkwaardigheid, in termen van respect, tussen beleid en veld, zonder onderscheid naar rangen en standen, en last but not least respectvol blijven in contacten met ‘vreemde eenden in de bijt’. Daarbij is de relationele kernvraag: ‘Hoe gaat het met jou als mens?’ Netwerken blijft mensenwerk.

OMSBO kan in lijn met de inzichten van Acemoglu & Robinson (2012) ook institutioneel ingebed worden. Dat zou bijvoorbeeld via de oprichting van een Instituut Waarborg Participatieve Democratie kunnen. Dat is een overheidsorganisatie die periodiek bij andere overheidsorganisaties de kwaliteit en professionalisering van OMSBO checkt, bijv. door middel van visitaties vanuit een Appreciative Inquiry-gedachte (Cooperrider, 1987). Het dient een wettelijke basis te krijgen. Als de lijn bevraagd wordt op openheid, gaat deze dat eisen van beleidsambtenaren. De vier harde ongeschreven regels helpen dan vernieuwing van het beleidsproces te realiseren.

Ook zogenaamde Future Centers kunnen een helpende hand bieden. Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is bijna een decennium lang een dergelijk Future Center actief geweest dat in de onderstroom een effectieve bijdrage leverde aan de vormgeving en realisatie van minder gesloten aanpakken. Dvir, Schwartzberg, Avni, Webb & Lettice (2006) schrijven over Future Centers het volgende:

'The first future center was conceptualized by Leif Edvinsson and established by Skandia, a Swedish insurance company, in 1997 (Edvinsson, 2003). Since then, additional public and commercial future centers have been created. Although little has been written on them in the literature, future centers are known in practice as facilitated working environments, which help organizations prepare for the future in a proactive, collaborative and systematic way. They are used to create and apply knowledge, develop practical innovations, bring citizens in closer contact with government and connect end-users with industry. They are used by government organizations for developing and testing citizen-centered, future-proof policy options with broad acceptance by stakeholders' (Dvir, Schwartzberg, Avni, Webb & Lettice, 2006: 111).

Een Future Center helpt bij praktijktoepassingen en is tegelijkertijd een kenniscentrum voor openheid in de beleidsontwikkeling. Castelein (2011) zegt daarover:

'Een FC biedt een organisatie de mogelijkheid out of the box aan de slag te gaan met belangrijke ontwikkelingen... het voorziet in business as unusual waarmee waarde aan het primaire proces wordt toegevoegd' (Castelein, 2011: 25).

Daarin kunnen beleidsmedewerkers procesontwerpen voor open beleidsontwikkeling vormgeven en toepassen, samen met opdrachtgevers en voor het vraagstuk relevante en interessante stakeholders van buiten en binnen.

Een politieke aanbeveling is te overwegen de ministeriële verantwoordelijkheid te verbreden. Lubberding (1982) stelt dat deze wet de belangrijkste waarborg biedt om de kwaliteit van de democratie te handhaven. Waaraan is toe te voegen dat deze wet dat ook moet doen in complexer wordende, veranderende maatschappelijke contexten. De vraag bij de aanpak van 'wicked problems' wordt dan waarover verantwoording dient te worden afgelegd. Dat behoort de minister niet alleen te doen over resultaten of oplossingsconstellaties, maar tevens over de (open) kwaliteit van het beleidsproces. Dat laatste dient, ook al zullen gevestigde stakeholders/usual suspects daar moeite mee hebben, expliciet in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid te worden opgenomen. Dat zal een stimulans betekenen voor openheid in beleidsontwikkeling.

Summary

DEALING WITH UNWRITTEN RULES*Openness in Policy Development and related Coping Mechanisms in the Dutch Government*

This research started with my fascination about the tension between vertical (government) and horizontal (governance). A lot of research has been done about this tension. However, the influence of unwritten rules on the degree of openness in policy development (horizontal) and how to deal with unwritten rules as a policy advisor, has never been a part of it.

This study presupposes that the tension vertical-horizontal should be considered as a tension that cannot be changed, but can be dealt with in a clever way. It requires in practice specific coping strategies, which are the core of this research.

The study focuses primarily on policy advisors working in the ministries of Social Affairs & Employment, Economy and Education, Culture & Science. These are ministries, which perform functions beyond the night watchman state. Kuiper (1992) says about the development of the government:

'The function of the government in the nineteenth century watchman state was limited to defense, maintaining law and order and taking care of the infrastructure (water management and traffic). All other tasks were, in principle, seen as private initiative of individuals and societal connections. During the twentieth century the welfare state developed, in which the government considers itself responsible for the collective social welfare for citizens'
(Kuiper, 1992: 137).

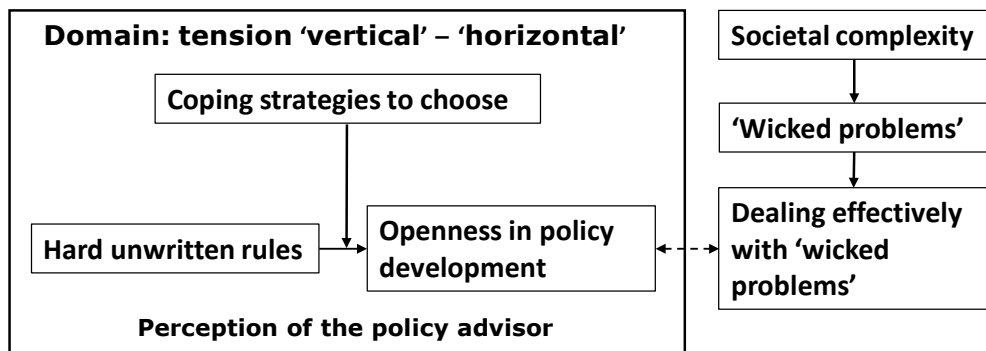
Statements in this study therefore mainly relate to the governmental domain of those 'other duties', although the impression is that the observed findings also relate to the traditional tasks of the night watchman state and other levels of government such as municipal. The empirical evidence however, says something about the way national governments operate that were part of the development of the welfare state.

Unwritten rules, as an expression of 'vertical', have been studied with a variant of the method of Scott-Morgan (1995). My research focuses on hard-unwritten rules that are an expression of elements that form the heart of an organizational culture. They are hard to change, not by staff nor by leadership.

The many concepts that are mentioned in the literature discussing 'horizontal policy development' have been reduced in the study to the variable 'openness' (participation level and degree of exclusion-inclusion).

The premise, that hard-unwritten rules impede openness, has been tested and confirmed. An important additional limitation is that this study focuses on coping strategies which help to get openness in policy development accepted. Not on holding a policy process open, once it has been started. The following conceptual model shows the relationship between the variables are as follows:

SCHEME: CONCEPTUAL MODEL WITH THREE CORE VARIABLES



The added value of this research for the public administration theory and research methodology is:

- *Research method 1:* Adaptation of the method of unwritten rule analysis (Scott-Morgan, 1995). Scott-Morgan does not focus on causal relations (and explanations) between hard-unwritten rules and a dependent variable.
- *Research method 2:* Systematic skill analysis using a newly developed method based on work study / business perspective.
- *Research method 3:* Hard unwritten rules and skill analysis combined is a new way of analyzing organizational cultures.
- *Public administration theory 1:* With the analyzing of hard unwritten rules this thesis adds a new element to the existing literature of organizational cultures and the tension between vertically and horizontally.
- *Public administration theory 2:* A matrix and policy typology that shows you when a policy development approach is open or not.
- *Public administration theory 3:* The mismatch between hard unwritten rules and the degree of openness in dealing with wicked problems
- *Public administration theory 4:* Insight in coping strategies which can

make openness possible in policy development, from the policy advisors perspective.

The following key terms are used in this study:

- *Openness*
All concepts that have to do with horizontality are reduced to a single measurable theoretical variable in policy development: openness, which has been made operational by (1) the level of participation (how actors participate) and (2) the degree of exclusion - inclusion (who participate).
- *Open Multi-Stakeholder Policy Development (OMSPD)*
A policy development process, containing a sufficient degree of openness, is called Open Multi-Stakeholder Policy Development. OMSPD is about harnessing the collective knowledge / intelligence in a network or helping it to improve its efficacy (Roobeek, 2014). This in function of the quality of the policy.
- *Hard written rules*
Fundamental formal aspects that determine the design of an organization. Think of generic (bureaucratic) characteristics as mandates and standard procedures. Mandates for example, create a top-down, hierarchical stratification with corresponding accountability.
- *Unwritten rules*
A resultant of written rules and the manner in which management behaves. The result is reflected in the way both, written rules and the way managers behave, are interpreted by people in everyday life (Scott-Morgan, 1995: 30).
- *Hard-unwritten rules*
Collectively shared and recognized unwritten rules that are difficult to change. Unlike the definition of Scott-Morgan of unwritten rules, they cannot be influenced by the style of leadership.
- *Coping strategy*
Principles out of which is handled (operating principles) and a structured set of actions for dealing with a problem or achieve a goal.

There are four research questions formulated. The starting point is in the literature about the relevance of openness in policy development and the relation to wicked problems. The first sub-research question is:

1. Why does tackling wicked problems require openness in policy development?

With the eyes of the present, the world in the 50s and 60s was more clearly and understandable for citizens, entrepreneurs and policy advisors.

But the world has changed in many ways. Internet, individualization, media, globalization, loss of information monopolies, etc. have created a different type of society with changing, often higher, and perhaps more erratic and contradictory demands on industry and government. The world has become more diverse and more pluralistic as described by many authors. Among others by Dijstelbloem (2008), with reference to Habermas (1985), who at that time already spoke of a new 'clutter' and complexity in society. Or Frissen (2002) who used the words 'pluralism', 'variety' and 'fragmentation'.

This has led to a different playing field for public organizations which Noordegroaf (2004: 50) outlines with the following societal conditions: *'Diffuse knowledge, individuals thinking in their own way and powerful corporations.'* More and more players can, if they wish, influence governmental policy development. Habermas (1997) argued that the complexity of the society makes it necessary to reconsider the relationship between the government and the various 'publics' in society (Dijstelbloem, 2008: 156; Habermas, 1997). The revision of the relationship is reflected in policy development. In the solution of policy questions the mutual dependence between people and parties increases, in a context of decreasing validity and reliability of knowledge. Policy items get characteristics of 'wicked' problems (unstructured problems).

Dealing with wicked problems requires openness in policy development, says the WRR (2006) in its report 'Learning government: A Plea for Problem-Oriented Politics' (Dutch: *De lerende overheid, een pleidooi voor probleemgeoriënteerde politiek*). It is desirable to 'match' policy development with a social context where more actors have influence. That desire is in accordance with Ashby's Law of 'requisite variety' and Graves insights (see Annex 2). Ashby (1956) and Graves (1970) provide empirical evidence of this need to 'match'. Both of these scientists show that changes in the context, in the direction of increasing social complexity, require a change in organization paradigms and related methods of problem solving. Requisite variety is according to Hendriks:

'An inevitable feature of the decision-making system that has to deal with variety and complexity, with wicked problems which are disputed both empirical and normative. Intensive networking among decision makers and between decision makers and the environments in which they operate, are considered here as right in functional learning policy and quality in decision making'
(Hendriks, 2012: 73).

The required openness in policy development, and its necessity, receives much attention in the literature. Mostly this is known as 'interactive policy development'. Interactive policy development involves early engagement and joint development of policies with a range of stakeholders such as citizens, businesses and interest groups (De Bruijn, Full Heuvelhof and In 't Veld, 2002). This study uses the term openness because also 'closeness' is made visible in policy development. Openness is operationalized, in this study, in two sub-variables:

- Level of participation (how are the actors involved?).
- Degree of exclusion-inclusion (who is involved and who is not involved).

SCHEME: OPEN MULTI STAKEHOLDER POLICY DEVELOPMENT (OMSPD)

Level of exclusion-inclusion	Participation level						
	Formal input	Research	Consulting	Advising	Partnership	Delegated Power	Producing together ...
1. Colleagues of the own department	Closed Policy Development Process			Powerful usual suspects are a part of a (tripartite) regime, program councils, etc.			
2. Expert civil servants of other departments							
3. Professional stakeholders I: Usual Suspects							
4. Professionele stakeholders II, Experts, UN usual suspects	Grey area						
5. Chosen representatives: Provinces or (little) municipals.							
6. Lay stakeholders: civilians with a lot of interest in theme							
7. Random selection of participants							
8. Open, targeted recruitment: Recruitment aimed also in the direction subgroups that are less likely to participate.							
9. Open self selection: Open to anyone who wants to participate in the participation process.							
10. Diffuse public space							

This research has summarized policy processes, which are open under the header Open Multi Stakeholder Policy Development (OMSPD).

These are characterized by the level of consulting at the very least or beyond on the participation ladder. On the consultation level politicians and government involve actors as valuable partners. Politicians, administrators and policy officials are not committed on the consultation level to the results of these talks. They still can decide themselves. Up the ladder / beyond there is more space for joint policy development. A second feature of OMSPD is that at least professional stakeholders who do not belong to the usual suspects are part of the policy development process.

If openness in policy development is needed, and hard unwritten rules affect the degree of openness in policy development, first hard unwritten rules need to be explored. It follows the second partial research question:

2. What are the hard unwritten rules policy advisors are supposed to follow in the organization?

If administration officials choose for OMSPD, the space available for it plays an important role. Does the inside of a Ministry allow the requisite openness in policy development for tackling wicked problems? Rules play an important role. March, Martin Schulz and Zhou (2000) state that:

'Organizations respond to problems and react to internal or external pressures by focusing attention on existing and potential rules. The creation, modification, or elimination of a rule, then, is a response to events in the outside environment (such as new government regulations) or to events within the organization (such as alterations in internal government structures).'

(March, Martin Schulz and Zhou, 2000: cover of their book).

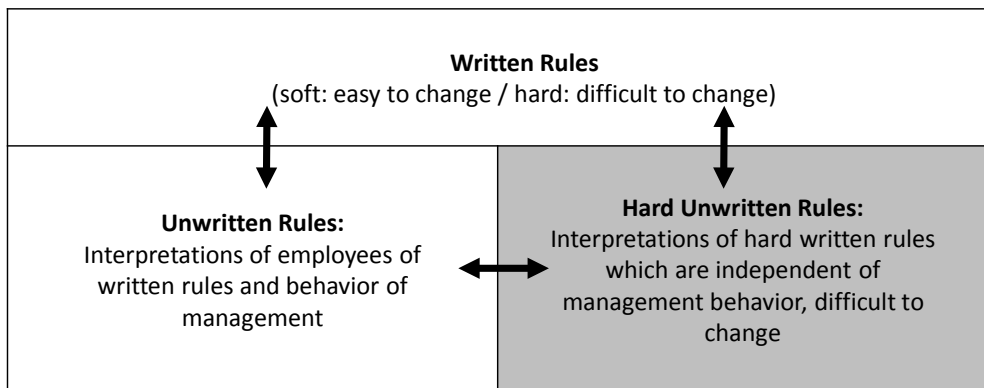
They establish a link between internal rules and external pressure. Internal rules specify how problems should be addressed in a context (outside environment). Rules give officials therein direction. An important step in this research is the focus on a particular type of rules which are the unwritten rules. Unwritten rules are:

'A logical way of acting, given the explicit formal rules and behavior of the management of an organization. They show the true behavior of employees and arise from the way the leadership of an organization behaves - their actions and their statements - as well as the way employees interpret written rules that are enacted or maintained'
(Scott-Morgan, 1995: 30).

An important step in this research is the focus on a specific set of unwritten rules. This study shows the existence of hard unwritten rules that are interpretations by employees of hard written rules that belong to the internal politics, but regardless of how leaders behaves. The latter means that these rules are difficult to change.

Hard unwritten rules have a relationship with what Zuboff and Maxmin (2002: 19), analogous to (Gersick, 1991: 19), call the 'deep structure' of an organization:

SCHEME: RULES AND HARD UNWRITTEN RULES



The reconstruction of (hard) unwritten rules appears to be a challenging task. They are not recorded on paper, but are embedded in the culture. That necessitates doing thorough in-depth interviews. These were held with policy advisors in the salary scales 11, 12 and 13 (multiple interviews of 1½ hours) in policy departments within the three selected ministries.

For this study, the method Scott-Morgan is slightly modified to obtain the necessary data, from the perception of respondents. Namely:

1. Eliciting what they saw as hard unwritten rules.
2. Their assessment of the impact of separate hard written rules on the level of participation.
3. Their estimation of the effect of specific hard unwritten rules on the degree of exclusion / inclusion.
4. Their explanations for the effect of specific hard unwritten rules on participation level and the degree of exclusion / inclusion.
5. Coping strategies to create openness (how they thought that openness can be achieved).

To find the hard unwritten rules and the relationship with openness at least two interviews per interviewee were held. In the first interview, the unwritten rules were central. Then the focus was on finding unwritten rules in general and hard unwritten rules in particular. In the second interview, the relationship between what the respondent perceived as main hard unwritten rules and openness was explored. Also respondents have been asked how according to them a greater degree of openness could be realized looking to the unwritten rules they mentioned. Then, the result from the interviews in the first round were presented to other policy advisors; if they recognized these and/or if they thought something should be added. All respondents were asked whether they knew people who had actually managed to achieve openness in policy development. Of these new respondents skill analysis are made in phase II. This is also done through in-depth interviews.

The interviews provides a range of unwritten rules. Everyone puts them in their own way just because they are unwritten (see Chapter 7). Nevertheless, they could be reduced to a core of four hard unwritten rules by making use of three selection criteria. These are (1) simple counting how many times they are mentioned, (2) to answer invariably the question which unwritten rules can be seen as derivative from which other unwritten rules and (3) whether they are an interpretation of the main hard written rules of the Dutch government, namely the political primacy, ministerial responsibility, the rule of trust and the civil loyalty. The core of four hard unwritten rules that emerged in this study are:

1. *Remember, we have to serve the minister (and hierarchy)*
This unwritten rule shows that the focus is mainly 'upwards'. A policy advisor must always remember that he is a servant, a representative of the minister. The unwritten rule expresses law-abidance and hierarchical loyalty.
2. *Be visible in the direction of the hierarchy*
The essence of this unwritten rule is that, if you are not visible to the hierarchy, doubts may arise about what you're doing. Especially about your

value to next-higher-ups in line and finally the minister.

3. *Get your schedule*

Delaying your time schedule with respect to a dossier, especially one that is important politically, is missing the momentum that you can score visible.

If a policy advisor misses that momentum, the minister may suffer in politics. As a result the hierarchy within the ministry has a problem and so does the relevant policy advisor.

4. *Your network is crucial (especially with the usual suspects)*

Managing your network, especially with the usual suspects, is important. Without this network, it is difficult for a policy advisor to do his work because the usual suspects have political influence. Policy development takes much faster shape if you talk with recognized stakeholders and not with others.

Looking to these hard unwritten rules, Kupchan (2012: 62) is worth mentioning. He speaks of a mismatch between the increasing demand for good governance and the ability of politicians and governments to deliver that. In line with his insight, it was hypothesized that hard unwritten rules impede openness. Then for the scientific theory, and for policy advisors in practice, the following sub-research question becomes important:

3. What is the mismatch between the required transparency in the policy development and the internal hard unwritten?

Hard unwritten rules make sure that not enough unusual suspects become part of the policy development, in the eyes of the respondents. Open policy development (unusual suspects involved) can yield results which the minister does not want, or are against the policies the hierarchy wishes. Moreover, they can demand external action and questions, which are not helpful to be visible in a positive way internally. In addition the time schedule is often tight. That is another reason to reduce the number of actors involved. The underlying idea is that more actors ask more time. So the hard unwritten rule 4, 'your network is crucial', seems at first a call for openness, but respondents say that it mainly means involvement of usual suspects. Particularly with politically sensitive issues the usual suspects (level 3) are only involved. With parties that are seen as 'More Exclusive' (other ministries and the usual suspects), sometimes policy development is beyond the level of participation 'consult' going to partnership.

TABLE: EFFECT OF HARD UNWRITTEN RULES ON THE DEGREE OF OPENNESS

HARD UNWRITTEN RULES	OPENNESS	
	LEVEL OF PARTICIPATION	LEVEL OF INCLUSION / EXCLUSION
Remember, we have to serve the minister (and hierarchy)	Only <u>consulting</u> . In order to maintain control over the end result.	Only the <u>usual suspects</u> are of interest. They have political power which the ministers (and hierarchy) have to take into account.
Be visible in the direction of the hierarchy	Only <u>consulting</u> in order to maintain control over the end result, in line with the wishes of the minister and thus to score in a positive way.	A policy advisor is visible in a positive way to the hierarchy as he shows that the <u>usual suspects</u> have been consulted.
Get your schedule	Limit to mere <u>consulting</u> so you can more easily decide about the result yourself.	Only consultation of the main <u>usual suspects</u> . Under time pressure this is safe and responsible.
Your network is crucial (especially with the usual suspects)	With key persons / institutes that affect politics and the field, the policy advisor has to go beyond <u>consulting</u> (formal and informal). Then <u>partnerships</u> are formed.	Bad relationships, or insufficient coordination in the <u>usual suspect</u> network may pose political risks for the minister. Sometimes experts are consulted which are <u>no part of the usual suspects</u> for new ideas.

The research shows, as hypothesized, that there is a mismatch between hard unwritten rules and the necessary openness in policy development. This is in line with the many literature speaks of a voltage between vertical and horizontal.

By making a comparison with other literature, which unwritten rules of the past provides insight (among them Peter, 1985; Peter & Hull, 1969 Packard, 1963); Parkinson, 1955), are strong indications that the hard unwritten rules have not changed in recent decades. They therefore express what Mintzberg (2010) refers to as system inertia. An additional conclusion is supported by this research project. The hard unwritten rules can undermine moral thinking and acting of civil servants. The government has a social function in which not only a responsible weighing of interests must take place. The government must provide open and accurate policy information to the Parliament. Just as a municipal organization has to provide to the City Council. Closed policy networks operate more one-sided, and therefore less correct information can be more easily presented, at the expense of tackling wicked problems. Knowledge integrity is at stake.

Moreover, there is a tendency to hierarchical political-administrative nepotism. Luyendijk (2015) offers in-depth understanding for this problem. He makes a distinction between immorality and a-morality as he writes:

'A-moral does not mean bad or immoral. Amoral means that the terms 'good' and 'evil' do not appear in discussions. We do not look if a plan is morally wrong, but how much 'reputational damage' it carries' (Luyendijk, 2015: 88).

The unwritten rules sec. hinder not only openness but undermine the own moral and promote a-morality. This is because 'looking upwards in the hierarchy' and 'abiding' are the most important. So what to do when openness is required and unwritten rules impede this? What are coping strategies to deal with this mismatch in practice? Therefore the central research question is:

4. What coping strategies are available to policy advisors in order to deal with given hard unwritten rules and make openness in policy development possible?

Ledeneva (2001) shows that (unwritten) rules can be followed, but also can be used for own purposes. A policy advisor can choose one or more coping strategies to enable openness in policy development while connecting with hard unwritten rules.

Coping strategies are analyzed in this study using a self-developed method

based on a work analysis / scientific management perspective. A coping strategy (How-To) is a specific skill and in this study defined as:

'A structured set of actions, and underlying (operating) principles, for the benefit of dealing with a problem or achieving a goal.'

'Operating Principles', as part of a coping strategy, are underlying assumptions, often crucial dos and don'ts that are considered essential for the successful operation of a (coping) strategy. The skill analysis method for analyzing coping strategies, is a technique which is helpful in making implicit mental knowledge processes explicit. The underlying idea is an insight of Miller, Galanter & Pribam:

'Skills are normally tacit, but by careful analysis and investigation we are often able to discover the principles underlying them and to formulate verbal instructions for communicating the skills to someone else'
(Miller, Galanter & Pribam, 1986: 143).

The author of this thesis has published the method in the Manual of Design Science Research (Dutch: Handboek Ontwerpgericht Wetenschappelijk Onderzoek), edited by Van Aken and Andriessen (Van Aken and Andriessen, 2012; Herold, in Van Aken and Andriessen, 2012: 345-360).

This research shows that policy advisors have opportunities to make openness in policy development possible through dealing smart with the hard unwritten rules. This leads to an open policy paradox:

1. *Hard unwritten rules impede openness in policy development.*
2. *Policy advisors can respect and use the same rules to get openness accepted in the organization.*

There are 62 coping strategies found. They help, separately or combined, to respect internal hard unwritten rules' and make openness possible in policy development. The caveat here is that the coping strategies are as respondents have presented them. No formal α -test (test within the organization / group of developers) and β -test (multiple users in everyday life) have been done (Magnée, Cox, & Teunisse, 2015). The coping strategies found, can be divided into two main categories.

The first main category is the 'directly-influencing coping strategies'. A policy advisor analyses, as OMSBO is desirable in his eyes, how the hierarchical structure can be influenced without immediately thinking of colleagues or engaging third parties. Then the situation, and the hierarchy, is analyzed with

the following question in mind: 'How can I get acceptance for openness from the Director-General (highest manager) as the key to the politics?'

The second main category is playing the game 'via the band'. In this case other individuals are used. Doing so, a distinction can be made between 'via-the-internal-band' and 'via-the-external-band'. A policy advisor can mobilize conscious internal colleagues and / or external stakeholders to exert pressure on the hierarchy and political leaders to ensure openness.

The research finally showed three operating principles, which provide an underlying attitude to perform (combinations of) the coping strategies successfully. For the detailed explanation of the operating principles (Chapter 8) the comments of the respondents have been used.

1. *Be (policy) entrepreneurial*

Being (policy) entrepreneurial means to have guts as a policy officer, and to be stubborn and loyal at the same time.

This means sticking one hand to an OMSPD approach. On the other hand, it means staying open to new insights. With in mind the ultimate goal of getting an OMSPD plan accepted, in which the relevant actors have been taken into consideration.

2. *Be convinced of the value of OMSPD*

A policy advisor with a policy entrepreneurial attitude believes in his OMSPD product. That means being really convinced of the value of OMSPD. That it is valuable to involve parties other than the usual suspects, in policy development.

Even though working for ministers (secretaries of state), and executing a 'grand policy, the importance of 'field reality' should be seen. Then a policy advisor finds implementation, which primarily represents the 'hands and feet' of the policy implementation, as important as the pre-shaping of a policy. That means for a policy advisor to develop an inherent curiosity about how policy works in practice.

3. *Be convinced of the importance of respectful long-term relationships*

Being convinced of ones own networking qualities is important. A policy advisor has to build long term relationships with the policy playing field. The better a policy advisor succeeds in improving the quality of relationships with external parties, the less chance there is for political risk. This means that actors have to trust the policy advisor. Improving network relations also means that a policy advisor is respectful towards all parties including unusual suspects. This means demonstrating equality between policy and field, without distinction of rank and position, and when dealing with 'strange ducks in the bite'. The relational key question is: 'How are you as a person?' Networks is a people business.

Recommendations

Partly based on the findings of Acemoglu and Robinson (2012), it is recommended to embed OMSPD institutionally within the Dutch government. That could be realized, for example through the creation of an Institute for Participatory Democracy. That is a governmental organization that periodically checks the quality and professionalism of OMSPD within government organizations, e.g. by means of visitations based on an Appreciative Inquiry-thought (Cooperrider, 1987). This should be given a legal basis. If the hierarchy is asked to take care for openness, they too will ask their policy advisors to make this happen. The four hard unwritten rules are then in support for this form of policy process innovation.

Also Future Centers (FC) can offer a helping hand. At the Ministry of Social Affairs & Employment almost a decade such a Future Center has been active which made an effective contribution to the design and realization of more open approaches. Dvir, Schwartzberg, Avni, Lettice & Webb (2006) write about Future Centers as follows:

'The first future center was conceptualized by Leif Edvinsson and established by Skandia, a Swedish insurance company, in 1997 (Edvinsson, 2003). Since then, additional public and commercial future centers have been created. Although little has been written on them in the literature, future centers are known in practice as facilitated working environments, which help organizations prepare for the future in a proactive, collaborative and systematic way. They are used to create and apply knowledge, develop practical innovations, bring citizens in closer contact with government and connect end-users with industry. They are used by government organizations for developing and testing citizen-centered, future-proof policy options with broad acceptance by stakeholders' (Dvir, Schwartzberg, Avni, Webb & Lettice, 2006: 111).

A Future Center helps with practical applications and is a knowledge center for openness in policy development. Castelein (2011) says:

'An FC offers organizations the option of working out of the box to work on important developments ... it provides for business as unusual that adds value to the primary process' (Castelein, 2011: 25).

With an FC challenging process questions for open policy development can be designed and executed. A policy recommendation is to consider the Ministerial Responsibility. Lubberding (1982) argues that this law provides the main guarantee to maintain the quality of democracy. However, this law also has to give this guarantee in increasing complex, changing social contexts.

The question in tackling wicked problems is: here the minister is responsible for? He is not only accountable for the results, but also for the (open) quality of policy development. The latter must, even if established stakeholders / usual suspects have trouble with it, explicitly included in the Ministerial Responsibility Act. Such a change in the law would create a huge momentum for openness in policy development.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Hoofdstuk 1

Hoofdstuk 1 **Inleiding**

Dit hoofdstuk laat zien hoe de auteur, uitgaande van eigen fascinaties voor de spanning tussen verticaal bestuur en horizontaal besturen, via een verkenning van begrippen in de literatuur, toewerkt naar een vraagstelling en conceptueel model.

1.1 Ontstaan van dit onderzoek

Het startpunt van dit onderzoek is verwondering over het functioneren van de overheid in relatie tot de buitenwacht. Verwondering omdat ik had leren denken in 'bottom-up'- en 'van buiten naar binnen'-termen, terwijl ik werkte in een verticale organisatie. Opgegroeid in een ondernemersgezin en werkzaam in een middelgroot bedrijf, ging ik ervan uit dat 'je niet een effectvol product kunt maken zonder de markt te kennen'. Marktverkenning was voor mij meer dan statistiek en wetenschap. Het was ook spreken met zogenaamde '(un)usual suspects' en de praktijk ervaren. Voeling houden met waar en wat er 'echt' gebeurt. En nu werkte ik in een overheidsorganisatie waar eigen verlangens centraal stonden. Dat knelde, ook in de ogen van mensen binnen het ministerie.

In 1998 deed ik mee aan een project bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dat voortkwam uit een departementaal programma met de naam 'De ramen open'. Dit programma wilde de kwaliteit van de wetgeving verbeteren door de contacten met de buitenwereld te versterken. Een kenmerkende doeluitspraak destijds was: 'Hier gaat geen slechte wet de deur uit.' 'De ramen open' werd opgevolgd door een programma 'Relatiemanagement'.

Een beleidsproject, waarbij ik vervolgens werd betrokken, richtte zich op de evaluatie van een onderdeel van de toenmalige Bijstandswet: het Besluit Bijstand Zelfstandigen. Dit project werd aangepakt met de Methode Klinkers, een interactieve onderzoekachtige methode waarbij veel 'unusual suspects' worden geconsulteerd (Klinkers, 2002). Het was een verdiepende kennismaking met de invloed van de verticale organisatie op beleidsontwikkelingstrajecten. Zeker als deze op een open, van buiten naar binnen manier worden aangepakt. Ik bemerkte een neiging van de hiërarchie om de resultaten van open beleidstrajecten te willen beheersen. Mij bekreep het vermoeden dat open beleidsaanpakken en de normale gang van zaken bij de beleidsdirecties van ministeries op gespannen voet met elkaar staan. De methode Klinkers bleek toegevoegde waarde te hebben bij de aanpak van het bijstandsprobleem, een 'wicked problems', waarin toenemende aantallen actoren een rol spelen in een context van afnemende kenniszekerheid.

Daarna ben ik betrokken bij het faciliteren van stakeholders bij beleidsontwikkeling en het ontwerpen van beleidstrajecten. Daarbij is vaak meer dan 40 keer per jaar gebruikgemaakt van zogenaamde Group Decision Rooms. In een Group Decision Room (GDR) nemen deelnemers plaats achter laptops, waarop ze hun antwoorden op gestelde vragen intikken. Op hun eigen laptop en op een groot scherm zijn de antwoorden van alle deelnemers anoniem zichtbaar. Daarover kan men discussiëren en er kunnen elektronische stemrondes over de input plaatsvinden.

Die ervaringen boden verdiepend inzicht in vragen die ambtenaren relevant vinden en in 'geboden' en 'verboden' bij beleidsontwikkeling en het omgaan met externe stakeholders die politieke invloed hebben. Zij worden niet snel gepasseerd.

Daarnaast ontwikkelde ik voor het Leer- en Ontwikkelplein van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Open Masterclass Van Buiten naar Binnen, die een overzicht bood van manieren van open beleidsontwikkeling. De masterclass wordt sinds 2005 jaarlijks gegeven. Onderdeel ervan is het bespreken van de organisatiecultuur en het effect op openheid. Daarin maakten deelnemers opmerkingen die duiden op geboden en verboden, als: *'Max, een mooie methode maar ik zal die niet mogen toepassen van de baas.'* Op de vraag 'waarom niet' werd vaak geantwoord: *'Dat zou weleens onwelgevallige informatie kunnen opleveren voor de lijn'* of *'stel je voor dat er iets uitkomt dat de minister niks vindt'*. Als de vraag *'dat mag niet van de baas'* werd uitgediept, was de reactie steevast *'Zo werkt het hier.'*

Dat maakte een paradox zichtbaar. Als een overheid te maken krijgt met complexe vraagstukken waarmee veel actoren van doen hebben, kennis niet eenduidig is (zogenaamde 'wicked problems') én open beleidsontwikkeling gewenst is, dan past die regelmatig niet bij gangbare departementale 'beleidsproductieprocessen'. De vraag 'Hoe werkt het precies?' bleef mij intrigeren. Wat betekent dat voor open aanpakken en hoe als beleidsambtenaar om te gaan met de paradox tussen open beleidsontwikkeling en 'zo werkt het hier'? Met betrekking tot 'zo werkt het hier' richt dit onderzoek zich op een specifieke categorie van zogenaamde ongeschreven regels, namelijk harde ongeschreven regels. Deze vormen het hart van een organisatiecultuur. Ze zijn moeilijk te veranderen, niet door medewerkers, noch door de leiding.

De kernredenering die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, kan worden samengevat in drie te onderzoeken hypothesen:

1. Openheid is nodig in de beleidsontwikkeling voor het oplossen van 'wicked problems'; dit zijn problemen waarin toenemende aantallen actoren een rol spelen in een context van afnemende kenniszekerheid.
2. Harde ongeschreven regels belemmeren openheid in de beleidsontwikkeling.
3. Er zijn copingstrategieën (How-To's) die beleidsambtenaren, als ze dat willen, kunnen gebruiken om openheid wél mogelijk te maken.

Deze drie hypothesen zijn vertaald naar (deel)onderzoeksvragen:

1. Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' open beleidsontwikkeling?
2. Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?
3. Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?

De kernbegrippen 'ongeschreven regels', 'openheid' en 'copingstrategieën' worden als theoretisch kader verkend en gedefinieerd in de hoofdstukken 3 tot en met 5. Het 'waarom' van open beleidsontwikkeling, de noodzaak daartoe, wordt beantwoord vanuit de literatuur in hoofdstuk 2.

Welke de harde ongeschreven regels zijn die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie, en de discrepantie met vereiste openheid in beleidsontwikkeling, is empirisch onderzocht met een variant van de methode die Scott-Morgan (1995) heeft gepubliceerd. Daarmee kunnen ongeschreven regels worden opgespoord alsmede hun effect op de mate van openheid onderzocht. Daarvoor diende openheid meetbaar te worden gemaakt.

In hoofdstuk 7 wordt het effect van de gevonden harde ongeschreven regels op de mate van openheid beschreven.

Als laatste, en dat is de kern van het onderzoek, zijn copingstrategieën opgespoord en onderzocht die een antwoord geven op de vraag hoe een beleidsambtenaar open beleidsontwikkeling kan vormgeven als de harde ongeschreven regels lijken tegen te werken. De centrale onderzoeksvraag, waarop het antwoord wordt gegeven in hoofdstuk 8, is:

Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

Met het boven tafel brengen van harde ongeschreven regels beoogt dit proefschrift aan de wetenschappelijke literatuur over organisatieculturen en de spanning tussen verticaal en horizontaal een nieuw element toe te voegen. De copingstrategieën om openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken, gegeven de harde ongeschreven regels, vormen een tweede toevoeging aan de bestuurskundige theorievorming. Een derde toevoeging is de meer precieze duiding van het begrip openheid: wanneer kan worden gesproken over openheid en wanneer niet?

De studie beoogt tevens te laten zien wat copingstrategieën zijn voor beleidsambtenaren die open beleidsontwikkeling willen toepassen met erkenning, en gebruikmakend van de harde ongeschreven regels om de mate van openheid te matchen met ongestructureerde ‘wicked’ problemen. Dit met als uiteindelijke doel open beleidsontwikkeling toe te passen waar dat zou moeten maar door de genoemde spanning niet plaatsvindt. Daarmee een discrepantie in termen van (probleemoplossende) beleidsontwikkeling en type beleidsvraagstuk verminderend.

1.2 Verkenningen in de literatuur I: spanningsveld verticaal – horizontaal

De bovengenoemde paradox tussen ‘zo werkt het hier’ en open beleidsontwikkeling wordt in de literatuur de spanning tussen verticaal versus horizontaal of tussen ‘government’ en ‘governance’ (o.a. Stoker, 1998) genoemd. Governance wordt daarnaast gerelateerd aan waarden als integriteit, transparantie, rechtmatigheid etc. (De Graaf & Huberts, 2011). Om de samenhang met horizontale aanpakken te accentueren, wil ik hier het begrip kennisintegriteit introduceren.

Box: Kennisintegriteit

In de toekomst kunnen té gesloten (beperkt interactieve) aanpakken van beleidsontwikkeling als integriteitoverschrijding worden aangemerkt. Noemenswaardig in dit kader zijn Karssing & Spoor (2010) die een ontwikkeling in het denken over integriteit beschrijven in drie fasen. Bij integriteit 1.0 ligt vooral de nadruk op fraude en corruptie. Tevens horen ambtenaren zich dienstbaar en loyaal te voegen naar de wensen van de politieke gezagsdragers. De eis aan ambtenaren is dat zij de regels uitvoeren zoals door de politiek zijn opgesteld (ambtelijke loyaliteit). Bij integriteit 2.0 verschuift de aandacht vooral naar de bestuurder die verantwoordelijkheid heeft aanvaard en bereidheid moet tonen om verantwoording af te leggen. Daarover moet hij open informatie verstrekken en laten zien dat hij onafhankelijk functioneert. Er wordt veel aandacht besteed aan zaken als belangenverstrengeling en aanbesteding, nevenfuncties, vertrouwelijke informatie, geschenken aannemen, bestuurlijke uitgaven, declaraties, creditcards (gedrag top). Bovendien wordt integriteit opgenomen in standaardrapportages. Bij integriteit 3.0 gaat het niet alleen meer om open informatie en onafhankelijkheid, maar komen ook vragen aan bod als ‘Hoe doe ik mijn werk goed?’ en ‘Hoe ben ik een goed (beleids)ambtenaar?’ Dan gaat het concreet ook om open manieren waarop beleid wordt ontwikkeld. Hoe en bij wie is de beleidsinformatie vergaard? Hoe hebben afwegingen plaatsgevonden?

In algemene zin: welke methoden en technieken worden gehanteerd bij welke vraagstukken en vanuit welke grondhouding?

Mocht integriteit 3.0 in belang gaan toenemen, dan is de verwachting dat methoden van beleidsontwikkeling die meer gesloten zijn, gelabeld kunnen gaan worden als manieren waarbij twijfels kunnen ontstaan over een verantwoorde informatievergaring. Is die bijv. te eenzijdig geweest door primair alleen met usual suspects te praten en kan een daaruit voortvloeiende verantwoorde belangenafweging nog wel plaatsvinden? Integriteit 3.0 is dan kennisintegriteit. Dit sluit aan bij het door In 't Veld (2010) gebezigde begrip kennisdemocratie alsmede bij het denken over 'democratic validity' en de mate waarin alle relevante actoren zijn betrokken bij het onderzoeksproces

(De Bruijn & Westerhuis, 2013: 41; Anderson & Herr, 1999: 16).

De gedachtelijn is dat 'wicked problems' vragen om horizontaliteit en openheid in de beleidsontwikkeling (hoofdstuk 2), terwijl beleidsambtenaren te maken hebben met een verticale, hiërarchische organisatie die een neiging heeft problemen meer gesloten op te lossen.

Dat leidt tot een spanning en discrepantie tussen 'dat wat een veranderde context vraagt' versus 'dat wat een overheid biedt' in termen van open probleemoplossende aanpakken. Een 'discrepantie tussen een toenemende vraag naar "good governance" en het vermogen van politiek en overheden om die te leveren' (Kupchan, 2012: 62).

In die discrepantie blijven hangen, kan consequenties hebben. Graves (1970, 1974) stelt dat een systeem dat zich qua wijze van denken en omgaan met vraagstukken niet aanpast aan toenemende omgevingscomplexiteit, de 'entropie-dood' sterft. Entropie is een maat voor 'wanorde'. Het bestaande denken en handelen creëert een zodanige chaos dat een ander 'denkfundament' noodzakelijk wordt. Lukt dat niet, dan sterft het systeem af.

Als een veranderde context en de erbij behorende vraagstukken meer open aanpakken vereisen, vraagt dat een ander denkfundament van probleemoplossende principes met bijbehorende vaardigheden. In bijlage twee wordt ingezoomd op de drieluikrelatie 'context - probleemoplossende methoden - denkfundament'.

Veel literatuur beschrijft de spanning tussen 'verticaal versus horizontaal' in abstracte zin en schetst ontwikkelingslijnen hoe bureaucratieën netwerkororganisaties moeten worden. Daarbij is de vooronderstelling dat die spanning oplost als overheidsbureaucratieën een dergelijke transitie gaan maken. Maar zover is het niet. De spanning is vooralsnog een gegeven. Transitiees stuiten op hardnekkige belemmeringen. Zuboff & Maxmin (2002: 19) zien een 'deep structure' waarvan ze stellen dat deze een organisatie helpt weerstand te bieden tegen verandering. Ze verwijzen naar Gersick, die stelt:

'It generates a strong inertia, first to prevent the system from generating alternatives outside its own boundaries, then to pull any deviations that do occur back into line'

(Zuboff & Maxim, 2002: 19; Gersick, 1991:19).

Daarom ligt een literatuurbeschouwing over transitie van bureaucratieën naar netwerkorganisaties buiten het onderzoekdomein 'spanning verticaal – horizontaal'. Voor geïnteresseerde lezers is deze wel opgenomen in bijlage 1.

Verdere literatuur over het spanningsveld verticaal – horizontaal richt de aandacht op de politiek en het ambtelijk bestuur. Maar het werk, ook in afstemming met buiten, gebeurt voornamelijk door beleidsmedewerkers. Die zitten met hun dossier, met hun beleidswerk in het hart van de beschreven spanning. Het is interessant te onderzoeken hoe juist beleidsmedewerkers omgaan met de werking van verticaal functionerende overheidsorganisaties en de wens horizontaliteit te bewerkstelligen in beleidsontwikkeling. Verticaliteit wordt in dit proefschrift benaderd vanuit bureaucratische kenmerken zoals beschreven door Rainey (2009: 29):

- Een autoriteitshiërarchie met toezicht van hogere op lagere rangen.
- Afgebakende (juridische) taakgebieden door regels die reguliere activiteiten en vereisten officieel vastleggen en verdelen over vaststaande posities en afdelingen.

Met daarbij een aanvullende waarneming van Diefenbach & Todnem (2012) die wijzen op de continuïteit van bureaucratische kenmerken in organisaties:

'Despite the constant introduction and re-introduction of 'new' business concepts and change rhetorics, key principles and mechanisms of management and organization do not change: the hierarchical order of social relationships, the dominance of superiors, their prerogatives and privileges as well as the well-functioning, obedience and tight control of subordinates via all sorts of physical and virtual bureaucratic means continue whatever the actual change initiative (seemingly) suggests'
(Diefenbach & Todnem, 2012: 4).

'Key principles' zijn vertaalbaar in harde geschreven regels welke harde on-geschreven regels doen ontstaan, de kern van 'zo werkt het hier'.

'Key principles' vertaald in harde geschreven regels binnen de rijksoverheid zijn 'politieke primaat', 'ministeriële verantwoordelijkheid', 'de vertrouwensregel' en 'ambtelijke loyaliteit' (Nieuwenkamp, 2001).

Horizontaliteit gaat over betrekken van actoren in beleidsontwikkeling en is vertaald in één meetbaar te maken theoretische variabele: openheid.

Openheid gaat over 'participatieniveau' (hoe je actoren betreft) en de 'mate van exclusie-inclusie' (wie je betreft en wie niet). Beleidsontwikkeling, die in voldoende mate open is, wordt Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO) genoemd. Wat bedoeld wordt met 'in voldoende mate open', komt later ter sprake. Analooq aan (Roobeek, 2014), betreft het de ambitie om collectieve kennis/intelligentie in netwerken te benutten en/of zijn werk als netwerk te laten doen in functie van de kwaliteit van het beleid.

1.3 Verkenningen in de literatuur II: ongeschreven regel - analyse

De focus op 'zo werkt het hier' kruiste een andere persoonlijke ervaringslijn. Ook het denken over organisatieculturen had al vele jaren mijn interesse. Om het idee van 'zo werkt het hier' concreet te maken, zijn cultuuranalysemethoden die profielen beschrijven, of algemene cultuurkenmerken vaststellen, minder geschikt. Met profielmethoden is de cultuur van een organisatie niet goed te vatten in eigen woorden, ervaringen en beslissingen van medewerkers. De methode van Scott-Morgan (1995) kan dat wel en maakt het mogelijk specifieke ongeschreven regels in kaart te brengen vanuit de perceptie van de beleidsambtenaar zelf. Het gaat dan vooral om ongeschreven regels die zijn beslissingen bepalen. Eerste praktijkervaringen met de methode van Scott-Morgan werden in 2006 samen met een collega, die tegenwoordig bij het ministerie van Economische Zaken werkt, opgedaan bij een onderzoek naar de organisatiecultuur van een afdeling binnen een ministerie. En verder in 2011 bij een onderzoek naar ongeschreven regels en beleidskwaliteit bij het ministerie van OCW. Scott-Morgan (1993: 1) geeft het volgende voorbeeld van een ongeschreven regel:

'As an Englishman, I had this lesson brought forcibly home the first time I tried driving a car in Boston. The driver's manual says that when you get to a rotary the cars already on the rotary have the right of way. I'm supposed to slow down, wait my turn, and merge courteously with the flow of traffic. I tried that, and I never got onto the rotary. The unwritten rule of the road in Boston says that when entering a rotary, you avoid eye contact and speed up. You don't wait your turn, because it's nobody's turn. And you try to shoot ahead of the cars already on the rotary before they can either shoot ahead of you or crash into you. So if I want to be pragmatic and get onto that rotary, I need to understand the unwritten rules.'

Een geschreven regel als *'the cars already on the rotary have the right of way'* leidt in de dagelijkse verkeersdrukte tot de volgende ongeschreven regel:

'You avoid eye contact and speed up. You don't wait your turn, because it's nobody's turn. And you try to shoot ahead of the cars already on the rotary before they can either shoot ahead of you or crash into you'
(Scott-Morgan, 1993: 1).

Organisaties hebben volgens Scott-Morgan (1993) eigen ongeschreven regels:

'We all know that corporations also have unwritten rules. And if you're behind the wheel of a corporation, it pays to understand its unwritten rules. Knowing the Rules of the Game is another way to be street smart about your business. In fact, every CEO I've met has had an intuitive grasp of the unwritten rules of his or her organization. You can't get to the top without understanding the unwritten rules.'
(Scott-Morgan, 1993: 1)

March (2010) noemt ongeschreven regels 'informele regels' en beschrijft de relatie met geschreven regels als volgt:

'Routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, codes, paradigms, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate and contradicts those roles and routines Rules are codified to some extent but the codification is often incomplete.'
(March, 2010: 22).

Scott-Morgan (1993: 33) geeft een voorbeeld van een ongeschreven organisatieregels die uit een geschreven regel volgt. De geschreven regel is 'om een topmanager te worden moet je ervaring hebben in verschillende functies binnen het bedrijf (productontwikkeling vereist een helicopterview)'. Een ongeschreven regel die eruit kan volgen is: 'Om naar de top te komen, moet je zo veel mogelijk van baan veranderen; doe aan job-hoppen.'

Ongeschreven regels komen volgens Scott-Morgan (1995) overeen met de interne politiek van een organisatie en beginnen vaak bij de wijze waarop de leiding zich gedraagt. Ongeschreven regels zijn resultante van geschreven regels én de wijze waarop een leiding zich gedraagt. Het resultaat weerspiegelt zich in de manier waarop geschreven regels die een leiding uitvaardigt, door een medewerker in de dagelijkse praktijk worden geïnterpreteerd en vormgegeven (Scott-Morgan, 1995: 30).

Op dit uitgangspunt is af te dingen. Medewerkers maken opmerkingen, zoals 'ministers zijn passerend wild', die op ongeschreven regels duiden die,

in tegenstelling tot Scott-Morgan (1995), onafhankelijk zijn van wat een leiding doet. Deze ongeschreven regels zijn robuust en onderliggend. Een leidinggevende heeft daarop geen invloed. In die richting wezen opmerkingen bij een ministerieel cultuurveranderingsproces als: *'We hebben de punten van de cultuuragenda afgehandeld, nu kunnen we weer gewoon aan het werk.'*

Verder is waar te nemen dat, als de ene leidinggevende gedrag A wenselijk vindt, en een andere erna gedrag B, medewerkers zich gewoon daarnaar voegden. *'Voeg je naar de leiding'* is dan een basale ongeschreven regel die onafhankelijk is van degene die leidinggeeft. Dit is in lijn met deze opmerking, te vinden in de literatuur die duidt op een vergelijkbare fundamentele (harde) ongeschreven regel:

'De president wil geen "jaknikkers" en "jakniksters" om zich heen. Als hij nee zegt, zeggen we allemaal nee'

Uitspraak van Elisabeth Dole, assistente van president Ronald Reagan (Peter, 1985: 77).

Veel literatuur bevestigt het vermoeden van (dieperliggende) ongeschreven regels, getuige onderstaand overzicht van literatuur over (1) departementale culturen, (2) topmanagement en (3) uitvoerende ambtenaren.

Ad 1. Kenmerken praktijk Nederlandse departementale culturen

Relatie politiek - media - ambtenarij

Luyendijk (2010) beschrijft in de 'Nieuwspoort Code' een interessant aspect van politiek-ambtelijke cultuur, namelijk het bestaan van een informele code of ongeschreven regel over hoe journalisten, Kamerleden, lobbyisten en (top)ambtenaren elkaar ontmoeten en informatie delen.

In 't Veld (2010) stelt dat door het verdwijnen van overheersende en consistente politieke ideologieën politieke partijen verworden tot economische actoren met als belangrijkste doel een maximaal aantal stemmen bij de eerstvolgende verkiezingen te halen. Persoonlijkheden in plaats van programma's worden dan het voornaamste onderscheidende kenmerk van de politieke partij. Persoonlijkheden die via de massamedia worden 'verkocht'. De media hebben de politiek hard nodig voor een nieuwsproductie die hun competitief voordeel oplevert. Structurele wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media, zo geeft In 't Veld (2010) aan, is daarmee een kenmerk van onze samenleving geworden.

Teisman (2005) wijst op de beloning- en beoordelingsregimes in het publieke domein. Onder andere dat bewindslieden worden beloond voor het aandeel dat ze bemachtigen uit de staatskas ten behoeve van de ambtelijke

organisatie. Ook het aantal nieuwe regels dat een bewindspersoon door de Tweede Kamer krijgt, speelt een rol respectievelijk het beter doen dan andere ministeries. Zoals Teisman (2005) aangeeft worden bewindspersonen beloond voor afschermend en scheidend gedrag. Deze studies vermoeden ongeschreven regels (zonder die term te gebruiken) in het politieke circuit. Ongeschreven regels voor beleidsambtenaren en de relatie met openheid worden niet beschreven.

De binnenkant: de praktijk van Nederlandse culturen

Literatuur over Nederlandse departementale culturen beschrijft kenmerken van de praktijk (Hakvoort & Heer, 1994; Veenswijk, 1996). Aanvullende onderzoeken richten zich op de interne gang van zaken binnen specifieke ministeries. Metze (2010) schrijft over het reilen en zeilen binnen Rijkswaterstaat, onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Andere auteurs gebruiken het woord 'bureaupolitiek'. Daarmee kan een bepaald type ongeschreven regels worden geaccentueerd die te maken hebben met belangen van ministeries. Deze worden door Korsten (1999: 5), met verwijzing naar Rosenthal, Geveke & 't Hart (1994: 309), als volgt omschreven:

'Als diensten binnen een overheidsorganisatie rond een beleidsissue of -complex met elkaar in competitie zijn vanuit verschillende posities, belangen en ook een verschillende perceptie hebben op een kwestie en eventueel een verschillende oplossingsrichting wensen, wordt wel gesproken van bureaupolitiek. Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen.'

Ad 2. Topmanagement

Het functioneren van Nederlandse topambtenaren

Er zijn cultuurstudies naar het functioneren van Nederlandse topambtenaren. Nieuwenkamp (2001) onderzocht de relatie tussen bewindspersonen en ambtelijke top bij ministeries, en de gevoeligheden daarin. Hij ging uit van enkele normen van de democratische rechtsstaat, te weten 'politieke priemaat', 'ministeriële verantwoordelijkheid', 'de vertrouwensregel' en 'ambtelijke loyaliteit'. Ook noemt hij Artikel 125a van de Ambtenarenwet dat stelt:

'... dat uitoefening van het recht van vrije meningsuiting er niet toe mag leiden dat de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover in verband staand met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'
(Nieuwenkamp 2001:111).

Nieuwenkamp (2001:112) beschrijft de spanning tussen deze normen en de feitelijke situatie en wijst naar Noordegraaf (2000: 198), die publieke topmanagers heeft aangetroffen die het als plicht zien de minister te behoeden voor negatieve media-exposure, daarbij positieve media-exposure faciliterend waardoor een beeld van succes wordt gevormd.

Noordegraaf (2000, 2004) heeft managers onderzocht met de volgende vragen:

- *How do public managers allocate attention (actor attendance, actor attention, issue attention) amidst ambiguity?*
 - *What rules do they follow?*
 - *What mental maps do they have?*
- (Noordegraaf, 2000:259)

Noordegraaf (2000: 259) constateert dat publieke managers 'issue-stromen' managen in politieke arena's. Daarbij neemt hij waar dat er 'grote problemen' zijn met verschillende interpretaties. Deze interpretaties kunnen niet worden geprioriteerd op basis van objectieve feiten. Er is sprake van een '*conceptual struggle over labels*'.

Verder is hem opgevallen dat het werk van de managers geleid wordt vanuit vergaderingen en papier. Daarnaast neemt hij waar dat het werk van de publieke managers gedreven wordt door '*politics, incidents and publicity*'. Het managen van '*issues*' in een ambigue context vindt plaats door het produceren van geschreven of gesproken teksten (Noordegraaf, 2000: 261-2623).

Bestuursstijlen en horizontale (open) aanpakken

Bestuursstijlen zijn onderzocht in relatie tot interactieve (open) aanpakken. Een bestuursstijl kan in het kader van dit proefschrift worden gezien, overeenkomstig de inzichten van Pröpper & Steenbeek (1999), als de wijze waarop het bestuur in termen van mate van participatie (lees: openheid) wordt vormgegeven. De bestuursstijlen zijn '*een continuüm van interactieve naar niet-interactieve stijlen*' (Klok, 2009). Zelf zeggen zij hierover dat:

'interactief beleid (lees: horizontale aanpakken) kan worden gezien als een bepaalde stijl van besturen, een manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van beleid en met eventuele (andere) initiatiefnemers' (Klok, 2009; Pröpper en Steenbeek, 1999, 50).

Edelenbos, Teisman & Reudink (2003) noemen, ontleend aan (Pröpper & Steenbeek, 1999: 52-53), vier bestuursstijlen:

Hoofdstuk 1

1. Faciliterend: Bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële middelen).
2. Samenwerkend: Bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.
3. Delegerend: Bestuur geeft aan participanten de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
4. Participatie: Bestuur vraagt open advies waarbij ruimte voor discussie en inbreng is. Participanten kunnen een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting aangeven.

Waar Pröpper & Steenbeek (1999) de nadruk leggen op een bestuur en diens stijl naar de eigen organisatie toe en naar actoren buiten de organisatie, plaatst Tops dat bestuur in een bredere coalitie van actoren en spreekt over een regime, met verwijzing naar de regime-theorie van Stone (1989). Een regime is:

'Een werkzame coalitie van politieke en niet-politieke actoren waartussen geen hiërarchisch verband bestaat'
(Tops, 2007: 8; Stone, 1989).

Actoren worden gezien als:

'Onderdeel van een complex netwerk dat gekenmerkt wordt door fragmentatie, gebrek aan consensus en wederzijdse afhankelijkheid'
(Tops, 2007: 22).

Een regime heeft als kenmerken:

'informeel (er is geen hiërarchische structuur), relatief stabiel en duurzaam (regime-partners proberen om langetermijnrelaties te organiseren en zijn niet alleen gericht op kortetermijnbaten), een coalitie van actoren (die hun autonomie behouden, maar wel hun wederzijdse afhankelijkheid erkennen) met partijen die doorgaans een institutionele basis hebben (ze hebben een eigen domein van "bevelsmacht")'.
(Tops, 2004, 5)

In deze theorie wordt de organisatie van sturingscapaciteit niet verondersteld maar *'dient te worden gecreëerd en onderhouden'* (Tops, 2007: 23). Bij actoren kan men denken aan professionele organisaties waarmee sterke banden worden onderhouden bij beleidsontwikkeling, professionele organisaties die wat verder van het beleid afstaan en uiteraard burgers zélf. Daarvoor blijkt in de klassieke regime-theorie weinig aandacht te bestaan

(Tops, 2007: 27). Toch blijken publieke organisaties, zo stelt Tops (2007: 28) met verwijzing naar Bang (2002a, 2002b):

'... niet langer in staat om alleen met eigen middelen hun omgeving te sturen en te controleren. Ze zijn in toenemende mate afhankelijk van de alledaagse kennis en de directe betrokkenheid van burgers'
(Tops, 2007: 28; Bang, 2002a, 2002b).

Een 'executive centered' regime stuurt op bevelsmacht, een 'network centered' regime op beleidsnetwerken. (Tops, 2007: 26). Een tweede indeling maakt Tops (2007) tussen 'beleidssturing' en 'frontlijn-sturing'. Deze sluit aan bij discussies over horizontale aanpakken. Beleidssturing is politieke sturing, gericht op controle en verantwoording. Er is sprake van een ontwerplogica. Frontlijnsturing is uitgaan van 'het werk zelf', het 'primaire proces' of de 'publieke' werkvloer. Van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en bestuurd. Daarbij is sprake van een actie-logica. (Tops, 2007: 36). Studies over bestuursstijlen bieden verdieping in wat bestuurders kunnen doen om openheid in de beleidsontwikkeling te stimuleren. Ze maken 'besturen met open aanpakken' inzichtelijk.

Ad 3. Uitvoerende ambtenaren

Voor sturing door uitvoerende ambtenaren verwijzen De Jong et al. (2008) naar werken van Crozier (1964) en Lipsky (1984), die laten zien hoe uitvoeringsambtenaren, aan het loket of achter de voordeur, het beleid vormgeven in de uitvoeringspraktijk. Crozier (1964) toont aan dat regels en richtlijnen, bedoeld om sturing te geven aan de individuele ambtenaar, verworpen tot typische gedragsstrategieën.

'*Ritualism*' is een gedragsstrategie waarbij ambtenaren regels en richtlijnen opdringen aan de werkelijkheid om die passend te maken voor de hokjes van de regels (die niet ter discussie staan). '*Retreatism*' is een gedragsstrategie waarbij ambtenaren zich afsluiten van de buitenwereld (De Jong et al., 2008; Crozier, 1961). '*Profiling*' is een gedragsstrategie om mensen snel te categoriseren in regels en doelgroepen vanuit de eigen dienst bezien met bijbehorende regels. '*Creaming*' is het kiezen van klanten waarmee snel en gemakkelijk te scoren is (De Jong et al., 2008; Lipsky, 1984).

Kijkend naar het bovenstaande literatuuroverzicht over ongeschreven regels, valt op dat een mix van ongeschreven regels, codes en coping(gedrags) strategieën door elkaar wordt gebruikt. Daarmee kan niet de vraag worden beantwoord welke harde ongeschreven regels gelden voor beleidsambtenaren in hun dagelijkse werk en wat het effect ervan is op (de mate van) door beleidsambtenaren gekozen openheid in beleidsontwikkeling.

1.4 Verkenningen in de literatuur III: meetbaar maken van openheid

Onderzoeksvraag drie richt zich op de discrepantie tussen de vereiste openheid in beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels. De onderliggende hypothese is dat harde ongeschreven regels openheid in de beleidsontwikkeling belemmeren. Om dat te kunnen onderzoeken is een meetbare concretisering van het begrip openheid nodig. Wanneer is sprake van openheid en wanneer niet?

In de literatuur over open processen komen drie thema's regelmatig terug:

- Hoe worden actoren betrokken, uitgedrukt in participatieniveaus.
- Wie worden betrokken bij de beleidsontwikkeling (en wie niet).
- De transparantie van het beleidsontwikkelingsproces zelf.

Wat betreft het 'Hoe je actoren betreft', zijn verschillende participatieladders ontwikkeld door Arnstein (1969), Schiphorst (Veen, 2005) en Edelenbos (2005b). Een combinatie van deze ladders resulteert in onderstaande participatieladder welke als ordinaal meetinstrument is gebruikt in dit onderzoek. Een uitgebreid schema, waarin de verschillende niveaus van de drie participatieladders naast elkaar zijn gezet, is te vinden in de bijlage. In tabel 1 zijn alle niveaus die in de drie participatieladders zijn genoemd, verwerkt.

Voor het meetbaar maken van de 'wie wordt betrokken'-vraag geeft de inclusief-exclusief-schaal van Fung (2006) voldoende richting. Deze wordt in dit onderzoek gebruikt als tweede maat voor openheid. Daarbij is iets afgevoerd van Fung en zijn de niveaubeschrijvingen 3, 4 en 5 beschreven vanuit een departementale perceptie. Zie tabel 2.

Met de assen 'hoe' en 'wie' is geslotenheid en openheid in beleidsontwikkeling te concretiseren. In een gesloten beleidsontwikkeling bepalen ministeries zelf wat er gebeurt (niveau van participatie van actoren). Ze betrekken louter usual suspects (wie). Er is sprake van een exclusief netwerk.

Beleidsontwikkeling is open als deze in minstens één van de beleidsontwikkelingsfasen (bij voorkeur zo vroeg mogelijk) voldoen aan twee criteria:

- Op de participatieladder het niveau consultatie (4) of hoger.
- Op de exclusiviteit-inclusiviteit-schaal niveau 4 (professionele stakeholders, UNusual suspects) of hoger.

De literatuur noemt transparantie van de beleidsontwikkeling als derde belangrijk aandachtspunt bij open beleidsontwikkeling. Deze is niet meegenomen als onderzoekvariabele. De stelling wordt ingenomen dat een beleidsontwikkelingstraject dat in termen van 'wie' en 'hoe' open is, automatisch transparant is.

Hoe meer gelijkwaardigheid tussen actoren in de beleidsontwikkeling, hoe meer de opzet van het proces zelf duidelijk wordt voor betrokkenen en hoe ze invloed op het proces en de inhoud kunnen hebben.

De literatuur spreekt over vroegtijdig betrekken van unusual suspects bij open beleidsontwikkeling. Het geldt als harde randvoorwaarde voor een open aanpak. Dat impliceert dat deze actoren 'mogen' deelnemen in de beleidsontwikkeling (ruime inclusie). Deze vooronderstelling is niet vanzelfsprekend bij open beleidsontwikkeling.

TABEL 1: OVERALL-PARTICIPATIELADDER: PARTICIPATIELEVELS EN OMSCHRIJVINGEN

Participatieniveau		Omschrijvingen
1	Informereren	Politici en overheid bepalen de beslissingsagenda en informeren betrokkenen. Geen verdere communicatie.
2	Formele input	Aan het einde van het beleidsproces kunnen stakeholders reacties geven op voorgestelde beleidsbesluiten. Er is 'zendgedrag' van beleidsbeslissers.
3	Onderzoek	Vooral via enquêtes, buurt/actor-vergaderingen en openbare hoorzittingen.
4	Consulteren	Politici en overheid bepalen beleidsagenda maar raadplegen betrokkenen in beleidsontwikkeling. Politici zijn niet geïnteresseerd in uitkomsten gesprekken.
5	Adviseren	Politici en overheid bepalen in principe de beleidsagenda, maar geven betrokkenen de mogelijkheid problemen aan te dragen en beleidsoplossingen te formuleren. Politici zijn in principe geïnteresseerd aan resultaten van de beleidsontwikkeling, maar mogen afwijken bij het nemen van beslissingen.
6	Partnerschap	Actoren geven samen met beleidsambtenaren inhoud gedeeltelijke of totale beleid vorm. Actoren maken deel uit van programmaraden, planningscommissies en processen. Basisregels worden vastgesteld en nageleefd.
7	Gedelegeerde macht	Betrokken actoren hebben belangrijkste kaarten om beleidsprogramma te laten slagen. Bij op te lossen verschillen starten politici en overheid onderhandelingsproces.
8	Samen produceren	De beleidsmaker geeft, binnen randvoorwaarden, verantwoordelijkheid voor zowel het beleidsontwikkelingsproces als de inhoud van beleid/plannen aan extern betrokken actoren.
9	Samen beslissen	Politici en overheid laten de beleidsontwikkeling en het nemen van beslissingen over aan betrokken actoren. Politici accepteren gevonden beleidsoplossingen als bindend.
10	Vrije markt	Geen interventie van overheid.

TABEL 2: EXCLUSIEF-INCLUSIEF (NAAR FUNG, 20006).

Exclusief Inclusief	Wie te betrekken bij de beleidsontwikkeling?
Meer exclusief	<ol style="list-style-type: none"> 1. Collega-ambtenaren van het eigen ministerie. 2. Expert-ambtenaren van andere ministeries. 3. Professionele stakeholders I: Usual suspects (ministerieel erkende stakeholders). 4. Professionele stakeholders II: Experts die geen deel uitmaken van usual suspects of ministeries. 5. Gekozen volksvertegenwoordigers: Politieke vertegenwoordigers van provincie en kleine gemeenten. 6. Leken-stakeholders: Niet-betaalde burgers, die diepgaande interesse hebben in een bepaald beleidsthema. 7. Willekeurige selectie van participanten. 8. Open, doelgerichte werving: Gerichte werving óók richting subgroepen die minder de neiging hebben te participeren. 9. Open zelfselectie: Open voor iedereen die wil deelnemen aan het participatieproces.
Meer inclusief	<ol style="list-style-type: none"> 10. Diffuse publieke ruimte: massamedia, organisaties die niet direct met het beleid te maken hebben, informele bijeenkomsten.

De literatuur over openheid veronderstelt een relatie tussen mate van openheid en integriteit. In de toekomst kunnen té gesloten aanpakken van beleidsontwikkeling mogelijk als niet integer worden aangemerkt omdat geslotenheid de te verstrekken informatie eenzijdig en onvolledig maakt. De in dit proefschrift aangereikte inzichten over open beleidsontwikkeling beogen deze eenzijdigheid en onvolledigheid te voorkomen.

1.5 Verkenningen in de literatuur IV: copingstrategieën

Zoals gememoreerd biedt de literatuur geen inzicht in wat beleidsambtenaren doen om open aanpakken te realiseren in de beleidsontwikkeling bij 'wicked problems', gegeven de (harde) ongeschreven regels waarbinnen hij moet opereren.

Deze vraag werd voor mij relevant via een derde persoonlijke ervaringslijn. Ik hield me als organisatieadviseur bezig met kennismanagement en kennisprocessen, in het bijzonder met de vraag: 'Hoe is impliciete kennis expliciet te maken?' Een systematische analysetechniek van mentale kennisprocessen van beleidsambtenaren (lees: copingstrategieën) ontbrak. Ik heb een vaardigheidsanalysemethode ontworpen gebaseerd op de bedrijfskundige arbeidsanalyse. Die maakt gebruik van de methode van Gilbreth (1917). Hij combineert de analyse van fysieke/manuele processen met de organisatie van de werkplaats en de stopwatch van Taylor. Gilbreth introduceerde de (micro) bewegingsanalyse waarmee in detail bewegingen van handen en de volgorde daarin worden vastgelegd. Daardoor konden niet efficiënte en overbodige bewegingen worden geëlimineerd en werd de efficiency in fysieke handelingen vergroot. Mijn vaardigheidsanalysemethode is gebaseerd op een inzicht van Miller, Galanter & Pribam dat de nadruk legt op het expliciteren van impliciete kennis:

'Skills are normally tacit, but by careful analysis and investigation we are often able to discover the principles underlying them and to formulate verbal instructions for communicating the skills to someone else' (Miller, Galanter & Pribam, 1986: 143).

Zij deden psychologisch onderzoek en stelden (als axioma) dat gedrag hiërarchisch is georganiseerd en onder te verdelen in een plan dat een doel en een hiërarchie en volgorde van (sets van) instructies bevat. Daarin (of daaronder) zitten strategie en tactieken. Dat geheel maakt onderdeel uit van het werkelijkheidsbeeld van de persoon die iets uitvoert (Miller, Galanter & Pribam, 1986: 17-19). Een concrete uitvoering van een plan bezit een TOTE (Test-Operate-Test-Exit), een cybernetisch mechanisme waarbij elke handeling (operate) en de feedback (test) wordt geanalyseerd om (exit) dichterbij het gewenste doel te komen (Miller, Galanter & Pribam, 1986: 27).

Analoog aan Gilbreth, en gebruikmakend van TOTE, kan mentale vaardigheidskennis in detail worden geëxpliciteerd. De methode is gepubliceerd (Herold, in Van Aken en Andriessen (red.), 2012: 345-360). Zie verder hoofdstuk 5 van dit proefschrift¹.

1.6 Centrale onderzoeksvraag en deelonderzoeksvragen

Rond de drie centrale variabelen in dit onderzoek, te weten harde ongeschreven regels (verticaal), openheid (horizontaal) en copingstrategieën (omgaan met), zijn drie deelvragen en een centrale onderzoeksvraag geformuleerd. De deelonderzoeksvragen zijn:

1. *Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' open beleidsontwikkeling?*
2. *Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?*
3. *Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?*

De centrale onderzoeksvraag luidt:

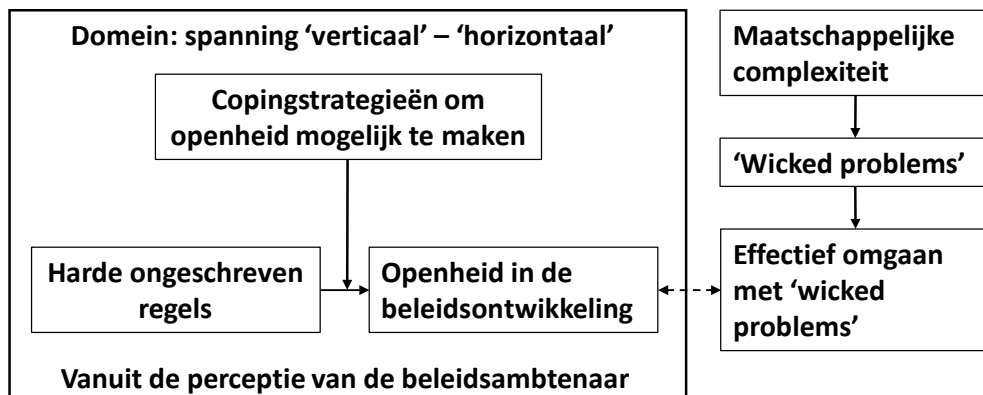
Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

De drie centrale variabelen zijn als volgt gedefinieerd:

- *Openheid*
Begrippen die te maken hebben met horizontaliteit zijn teruggebracht tot één meetbaar te maken theoretische variabele in de beleidsontwikkeling zelf: openheid. Deze is operationeel gemaakt via het participatieniveau (hoe actoren deelnemen) én mate van exclusie – inclusie (wie deelnemen).
- *Harde ongeschreven regels*
Collectief gedeelde en erkende regels in een organisatie die moeilijk te wijzigen zijn. Ze zijn te zien als interpretaties van fundamentele geschreven regels door medewerkers en worden, in tegenstelling tot de definitie van Scott-Morgan, niet mede bepaald door de stijl van leidinggeven.
- *Copingstrategie*
Principes van waaruit wordt gehandeld (operationele principes) én eraan verbonden gestructureerde sets van acties ten behoeve van het omgaan met een probleem of het realiseren van een doel.

Met de woorden '*mogelijk maken*' in de centrale onderzoeksvraag wordt bedoeld: het geaccepteerd krijgen van openheid in beleidsontwikkeling door de verticale lijn. Voor het conceptuele model, zie onderstaand schema.

SCHEMA 1: CONCEPTUEEL MODEL MET DRIE KERNVARIABLEN



1.7 Opbouw van het proefschrift

In het volgende hoofdstuk komt de onderzoeksvraag aan bod 'waarom de aanpak van "wicked problems" open beleidsontwikkeling vereist'. Daarna komt het theoretisch kader aan bod. De variabelen 'openheid', 'ongeschreven regels' en 'copingstrategieën' staan in de hoofdstukken 3, 4 en 5 centraal. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de onderzoeksmethode, de te onderzoeken doelgroep, onderzoeksfilosofie, de wijze waarop de analyse van de onderzoeksresultaten heeft plaatsgevonden en de validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid (externe validiteit) van de resultaten. Hoofdstuk 7 en 8 bevatten de onderzoeksresultaten. Het effect van harde ongeschreven regels op openheid in de beleidsontwikkeling komt in hoofdstuk 7 aan bod. Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag in hoofdstuk 8. Het proefschrift rondt af met conclusies in hoofdstuk 9, en adviezen over hoe de resultaten te implementeren in het nawoord.

HOOFDSTUK 2

De relatie 'wicked problems'
openheid – governance

Hoofdstuk 2 **De relatie 'wicked problems' - openheid - governance**

De eerste deelonderzoeksvraag luidt: 'Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' open beleidsontwikkeling?'

Om deze vraag te beantwoorden verkent dit hoofdstuk maatschappelijke veranderingen en hun consequenties voor het beleidsvraagstuk ('problem'). Paragraaf 2.1 gaat over de nieuwe realiteit van onoverzichtelijkheid, complexiteit, 'wicked' of zelfs 'super-wicked problems' en meervoudige rationaliteit. Paragraaf 2.2 gaat in op de kanteling van overheid als organisatie (government) naar samenstel van organisaties en stakeholders (governance). 2.3 laat de verschuiving naar ketens en netwerken en horizontale werkvormen in de private sector zien.

De veranderingen zetten aan tot meer open beleidsprocessen, is de overheersende opvatting. In 2.4 problematiseer ik deze gedachte in de verkenning dat government niet zomaar bereid is zich te schikken in een secundaire rol in een governance-systeem. Government 'vecht' terug en doet dat door interne regels, vaak harde regels, gelegitimeerd door concepten als ministeriële verantwoordelijkheid en primaat van de politiek. Daarmee preludeer ik op de harde ongeschreven regels die in dit proefschrift centraal staan. In 2.5 verken ik dan instrumenten van beleidsambtenaren om met deze situatie om te gaan. Daarmee preludeer ik op copingstrategieën die in dit proefschrift centraal staan. In 2.6 wordt dit hoofdstuk samengevat.

2.1 De nieuwe onoverzichtelijkheid

De wereld, die in de jaren 50 en 60 voor de gemiddelde burger, bedrijf en beleidsambtenaar redelijk overzichtelijk leek, is veranderd. Internet, individualisering, media, globalisering, verliezen van informatiemonopolies etc. hebben een samenleving gecreëerd met veranderende eisen aan bedrijfsleven en overheid. Dijstelbloem (2008) verwijst naar Habermas (1985), die sprak over 'nieuwe onoverzichtelijkheid' en complexiteit in de samenleving. Frissen (2002) duidt de veranderende context met woorden als pluralisme, variëteit en fragmentatie. Bekkers (2007) spreekt over 'versplintering' en maakt onderscheid tussen een structurele en een politiek-culturele dimensie. Met structurele versplintering duidt Bekkers (2007) op een toenemend aantal organisaties en stakeholders. De relatief autonome stakeholders belichamen deelrationaliteiten en deelperspectieven op de werkelijkheid. De politiek-culturele dimensie betreft processen van ontzuiling, individualisering en ontideologisering. Ze hebben consequenties voor de rol die instituties spelen m.b.t. de overdracht van waarden en normen en de inrichting van het publieke domein. Ze leiden tot botsende referentiekaders. Politiek-culturele versplintering

'hangt ook samen met de betekenis die waarden en normen in onze samenleving vervullen, de wijze waarop deze waarden worden gemobiliseerd en worden omgezet in politieke strijdpunten en worden gebruikt als besluitvormingscriteria'
(Bekkers, 2007: 33).

Zo ontstaat een speelveld voor publieke organisaties, door Noordegraaf (2004: 50) geschetst met drie condities: *'diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven.'* Alhoewel meer actoren, indien ze dat wensen, invloed kunnen uitoefenen op de beleidsontwikkeling hebben ze de effecten niet in de hand. Dat is een gedachte van In 't Veld (2010) met verwijzing naar Zygmunt Bauman. De laatste merkt in zijn *'Society unter Siege'* (2002) op dat de globaal toegenomen interdependenties veroorzaken dat iedereen mogelijke vlinderstormeffecten kan veroorzaken, maar dat we aan de andere kant toch vooral omstanders zijn geworden. Een omstander is een toeschouwer. Hij staat erbij en kijkt ernaar. Maar dat is het niet alleen. Het gaat verder. We zijn niet meer alleen omstanders, maar ook deelgenoot van die wereld met toegenomen interdependenties. Het is het vaarwater, de context, waarin we leven. Dat betekent voor ambtenaren en overheden dat ze niet meer vanuit een perceptie van 'boven' en 'afstandelijk' die samenleving kunnen uitdenken en besturen. Ze staan midden in dat vaarwater met al zijn dynamische stromingen en grilligheden.

2.1.1. De kanteling van gecompliceerde naar complexe samenleving

Sargut & McGrath (2012: 45) zien een ontwikkeling '*van gecompliceerde naar complexe maatschappelijke systemen*'. Gecompliceerde systemen hebben bewegende delen die veel interacties met elkaar hebben maar doorgaans wel een kenbaar en gekend patroon volgen. Daardoor kunnen onderzoekers en andere waarnemers accurate voorspellingen doen over hoe het systeem zich gedraagt.

Dat gaat niet meer op bij complexe systemen. Die bevatten functies die weliswaar volgens bepaalde patronen kunnen functioneren, maar waarvan de interacties continu veranderen. Complexe systemen hebben de volgende kenmerken volgens Sargut & McGrath (2012: 47):

- Onvoorspelbaar m.b.t. wat er gebeurt als verschillende delen van de context met elkaar interacteren. Dezelfde startcondities kunnen verschillende resultaten teweegbrengen.
- Ogenscheinlijk eenvoudige acties kunnen onverwachte consequenties hebben.
- Managers kunnen cognitief alle aspecten van 'de business' niet meer begrijpen,
- maar hebben moeite de eigen cognitieve grenzen te erkennen.
- Zeldzame gebeurtenissen kunnen significanter worden en vaker dan gedacht voorkomen dan regelmatige gebeurtenissen.

Taleb (2012: 4) vult Sargut & McGrath (2012) en In 't Veld (2010) aan. Hij identificeert twee kenmerken van complexe systemen:

- Talloze onderlinge afhankelijkheden, die lastig zijn te detecteren.
- Niet-lineaire reacties.

Bekkers (2007) verwijst naar Van Gunsteren en Van Ruyven (1993) die dit verschijnsel DOS hebben genoemd: De Ongekende Samenleving. Er is sprake van 'information overload' omdat de informatiehoeveelheid waarmee politici, burgers, beleidsambtenaren en bestuurders te maken hebben exponentieel is gestegen. Het gevolg is een structureel rationaliteitstekort. De cognitieve vermogens van mensen en organisaties, om de complexiteit te kunnen doorgronden en vervolgens gerichte acties te kunnen ondernemen, schieten per definitie tekort (Bekkers, 2007; Luhmann, 1984).

2.1.2. Complexe, ongestructureerde ('wicked') problemen als normaal

Een tweede idee is dat complexe samenlevingen complexe problemen hebben, die verschillen van gecompliceerde problemen. Gecompliceerde problemen zijn uiteen te rafelen en te structureren in causale diagrammen en schema's waarna gerichte oplossingen kunnen worden vastgesteld. Indien op gecompliceerde problemen lang wordt gestudeerd, leidt dat tot gecompliceerde, rationele expertkennis en 'weten hoe het zit'. Met andere woorden weten hoe de gecompliceerde patronen in elkaar zitten. Het is onbetwistbare kennis vanwege de logica die in dergelijke problemen, patronen en oplossingsvormen zit verdisconteerd.

Dat is anders bij complexe problemen. De startcondities zijn te bepalen maar de gevolgen ongewis. Rittel en Webbers (1973) concludeerden dat veel sociale problemen niet kunnen worden opgelost en aangepakt met lineaire manieren van analyseren. Zij noemden ze ongestructureerde 'wicked problems' en contrasteerden deze met 'tame problems', tembare problemen. Bij de overgang naar complexe problemen wordt een grens overschreden, die maakt dat géén persoon, noch organisatie het vraagstuk in zijn eentje kan bevatten (Sarguth & McGrath, 2012).

Tembare problemen komen overeen met wat Sargut & McGrath (2012) gecompliceerde problemen noemen. Ze zijn technisch complex maar te definiëren en te structureren. Het blijft mogelijk een gerichte effectieve oplossing uit te werken en in te voeren. Dat geldt in mindere mate voor 'ongestructureerde' problemen. Die zijn moeilijker te definiëren. Probleemomschrijvingen die worden geopperd benoemen deelaspecten (Australian Public Service Commission, 2007). Geen der omschrijvingen is dé probleemomschrijving.

Bij een toename van stakeholders ligt het in de rede minder consensus over normen en waarden te verwachten. Schön & Rein (1994) spreken over een '*intractable policy controversy*', een hardnekkige beleidscontroverse. Verschillen in waarden, van waaruit actoren een vraagstuk bezien, leiden tot verschil in verklaringen en oplossingen. Voor het karakteriseren van ongestructureerde problemen zijn de bevindingen van Rittel en Webbers (1973: 161-167), Schön & Rein (1994) en De Australian Public Service Commission (2007) met elkaar vergeleken (bijlage 3). De vergelijking leidt tot het inzicht dat ongestructureerde problemen zijn uit te drukken op twee dimensies:

Kennis:

- Het probleem is niet duidelijk te omschrijven.
Het is complex en *'the boundaries of the problem are diffuse, so it can hardly be separated from other problems'* (Hisschemöller & Hoppe, 1995: 43).
- Wat relevante kennis is, is niet precies duidelijk.
- Er zijn geen eenduidige oplossingsrichtingen.

Stakeholders:

- Er zijn veel stakeholders.
- De stakeholders hebben verschillende waarden, normen en denken anders over doelen en in te zetten middelen.

De praktijk van veel beleidsproblemen ligt, zo beschrijft de Australian Public Service Commission (2007), op een continuüm tussen gestructureerde en ongestructureerde problemen. De vierdeling van beleidsproblemen van Van Heffen (1993), omgezet in een tabel door Hisschemöller, maakt het continuüm inzichtelijk. Sommige beleidsproblemen verschuiven in de loop van de tijd over dit continuüm.

TABEL 3: TYPEN BELEIDSPROBLEMEN (HISSCHEMÖLLER, 1993: 253; HISSCHEMÖLLER & HOPPE, 1995; 44)

		Zekerheid van kennis	
		Ja	Nee
Consensus over waarden en normen	Ja	Gestructureerde problemen	Matig gestructureerde problemen/doelconsensus
	Nee	Matig gestructureerde problemen	Ongestructureerde problemen

Box: Super wicked problems

Metze & Turnhout (2014: 4) wijzen erop dat in recente literatuur wordt gesproken over *super wicked problems*. Deze voegen vier elementen toe aan de indeling van Hisschemöller (1993, 1995):

- Overschrijden discipline, territoriale en bestuurlijke grenzen waardoor er geen aangewezen autoriteiten zijn om de problemen te adresseren
- Zijn hardnekkig omdat ze vastzitten in systemen die niet gemakkelijk zijn te wijzigen.

- *Kennen een tijdsdilemma waarbij de noodzaak om ze op te lossen hoog is, terwijl ze tegelijkertijd veel prikkels geven om maatregelen vooruit te schuiven.*
- *Er geen mogelijkheden zijn om de problemen precies te duiden, laat staan ze op innovatieve wijzen te benaderen.*

Met deze elementen hebben beleidsambtenaren die open beleidsaanpakken toepassen te maken in de praktijk. Bestuurlijke grenzen, autoriteit en probleemduidingen gaan over mandaten en verantwoordelijkheden. Tijdsdilemma's duiden enerzijds op urgentie en anderzijds op politiek risico bij bepaalde maatschappelijke vraagstukken. Als een politicus ermee aan de slag gaat kan hij een probleem krijgen. Bijvoorbeeld door dat onplezierige maatregelen dienen te worden genomen. Dat maakt dat een probleem kan worden geparkeerd.

2.1.3. Complexiteit en opaciteit

Niet-lineaire reacties bij complexe systemen maken het begrip oorzaak verdacht. Oorzaken zijn bijna onmogelijk te detecteren respectievelijk niet goed te definiëren (Taleb, 2012: 53). Of, zoals hij het formuleert:

'In een complex systeem zijn eenvoudigweg geen causale relaties vast te stellen. Er is sprake van causale opaciteit wat inhoudt dat het moeilijk is om de pijl van oorzaak naar gevolg waar te nemen. Dat maakt dat vele conventionele analysemethoden en standaardlogica niet zijn te gebruiken'
(Taleb, 2012: 54).

Waar Taleb (2012) spreekt over causale opaciteit constateert In 't Veld (2010) een probleem voor de wetenschap als hij stelt dat causaliteit als oorzaak-gevolgrelatie en algemeen geldende causale verbanden, tekortschieten als verklaring of onderbouwing van maatschappelijke dynamiek. Naast causaliteit spelen in zijn ogen dialectiek, reflexiviteit en serendipiteit een grote rol.

- *Dialectiek*
Elke ingezette verandering start met een impuls of uitgangspunt waar al in zichzelf het tegenovergestelde uitgangspunt besloten ligt. In de wording van een impuls tot verandering balt zich de tegenkracht al samen
- *Reflexiviteit*
Kennismaken van kennis, daarvan leren en zich daardoor weer anders gaan gedragen waardoor de kennis onmiddellijk potentieel obsoleet is

- geworden.
- *Serendipiteit*
Alert zijn op wat langs komt; het 'plukken' van het 'toeval' en daarmee succes oogsten. Dit is een intuïtieve methode, geen cognitieve notie. Het is het ontwikkelen van een zesde zintuig voor het herkennen van toeval en de toegevoegde waarde die het op de een of andere wijze kan hebben (In 't Veld, 2010).

Dat betekent in de beleidsontwikkeling zélf aandacht te schenken aan dialectiek, reflexiviteit en serendipiteit door deze drie inzichten om te zetten in procesreflectie-vragen. Wat zijn inhoudelijke tegenkrachten en hoe constructief daarmee om te gaan? Wie leert mogelijk wat als we X gaan doen en hoe kunnen we daarmee omgaan? Wat gebeurt er tegelijkertijd als we met de open beleidsontwikkeling bezig zijn en hoe is dat in constructieve zin te benutten? Van Hoesel (2008) zegt het eenvoudiger als hij aangeeft dat de beschikbare kennis over maatschappelijke problemen vrijwel altijd in meer of mindere mate beperkt is. Zelfs al mocht er veel informatie beschikbaar zijn, dan nog is het geen sinecure om daaruit de geschikte informatie te halen die van belang is bij een vraagstelling. Bovendien is informatie in veel gevallen gedateerd. Daarbij speelt volgens Van Hoesel (2008) de maatschappelijke dynamiek een rol. Maatschappelijke problemen zijn aan verandering onderhevig als gevolg van een samenleving die voortdurend verandert. Dat maakt dat in eerste instantie goede beleidsmaatregelen in de loop van de tijd ineffectief kunnen worden. Niet alleen omdat problemen in een veranderende samenleving van karakter kunnen veranderen, maar ook omdat diverse stakeholders zich weten aan te passen aan, respectievelijk creatief weten om te gaan met, eerder genomen beleidsmaatregelen.

Bovenstaande opmerkingen willen niet zeggen dat een goede analyse niet nuttig is. Van Hoesel (2008) merkt op:

'Voor het ontwikkelen van goed beleid is dan ook een basisvoorwaarde dat beschikbare wetenschappelijke kennis, maar ook praktijkkennis die niet in de wetenschap is bijgezet, wordt gebruikt om tot optimale werking van de in te zetten beleidsinstrumenten te komen'
(Van Hoesel, 2008: 57).

De notie van de relevantie van praktijkkennis ligt in het verlengde van Scott (1998) die protesteerde tegen het buitensluiten van lokale, praktische kennis. Scott laat met voorbeelden zien dat een eenzijdige combinatie (bureaucratische) overheid en wetenschap tot abstracties in denken en handelen, leidt met als resultaat een onverantwoorde disconnectie met de praktijk.

2.1.4. Meervoudige rationaliteit naast opaciteit of rationaliteitstekort

Houppermans (2011) spreekt niet over causaliteit en opaciteit maar van enkelvoudige en meervoudige rationaliteit.

Bij een enkelvoudige rationaliteit horen probleemoplossende denkwijzen die uitgaan van één beste aanpak voor de oplossing van problemen. Bij meervoudige rationaliteit zijn er meerdere perspectieven, probleemomschrijvingen en mogelijke samenhangende (deel)oplossingen bij bepaalde beleidsthema's waarmee rekening dient te worden gehouden. Zoals Houppermans (2011) het formuleert:

'Het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen maakt plaats voor meerdere perspectieven [multi-perspectiviteit], percepties en rationaliteiten op problemen en oplossingen. De traditionele enkelvoudige rationaliteit maakt plaats voor de meervoudige rationaliteit. Hoewel de overheid onderdeel uitmaakt van de samenleving, en in die zin als postmodern te karakteriseren is, hanteert de overheid een overwegend enkelvoudig rationele governmentbenadering op beleid, waar het gaat om de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen inzake de beleidsvoorbereiding, beleid en de beleids-cyclus'

(Houppermans, 2011: 3).

De genoemde inzichten en bijbehorende begrippen van Taleb, Rittel & Webbers, Sargut & McGrath, Bekkers, In 't Veld, Hisschemöller & Hoppe, en Houppermans zijn in een ordinale schaal weer te geven:

Gestructureerde probleemstelling → → ongestructureerde probleemstelling		
Niet-wicked	Wicked	
Ongecompliceerd → Enkelvoudige rationaliteit → Door één persoon in zijn eentje te bevatten →	Zeer gecompliceerd → Meervoudige rationaliteit → Niet meer door een persoon in zijn eentje te bevatten →	Complex Opaciteit Gaat rationeel bevattingsvermogen te boven/rationaliteit schiet tekort
Experts/professionele stakeholders (voornamelijk usual suspects) →	Experts/professionele stakeholders (ook unusual suspects) →	Usual en unusual suspects (ook niet-professioneel)
Gestructureerd →	Matig gestructureerd →	Ongestructureerd

Zo is in aanvulling op indelingen van Van Heffen (1993) en Hisschemöller (1993) te benoemen wanneer een probleem 'wicked' wordt genoemd. Ze hebben een meervoudige rationaliteit én zijn niet door één persoon te bevatten. 'Wicked' gaat de ratio te boven.

2.2. 'Wicked problems' en openheid

Houppermans (2011) verbindt 'wicked problems' aan open beleidsontwikkeling. Openheid brengt relevante 'tacit knowledge', praktijkervaringen en relevante kennis in beleidsontwikkeling. Houppermans (2011: 283) spreekt over 'respectvolle participatie'. Ze stelt dat

'is duidelijk geworden dat het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding ten gunste van de effectiviteit van beleid mogelijk is door een multi-perspectieve benadering op beleid te hanteren, waarin een gelijk belang wordt gehecht zowel aan enkelvoudig-rationele elementen als aan meervoudig-rationele elementen. Beide elementen staan niet tegenover elkaar, maar zijn met elkaar geïntegreerd en meervoudig-rationeel betekent niet irrationeel, maar anders dan traditioneel en enkelvoudig-rationeel'
(Houppermans, 2011: 310).

Bij enkelvoudig rationele elementen denkt Houppermans (2011) aan de wetenschappelijke onderbouwing van beleid. Zie tabel 5. Houppermans concludeert:

'Des te opener de interactiviteit, des te meer ruimte beschikbaar voor de relevante kennis, des te beter het mogelijk is de relevante kennis te vergaren, des te meer actoren bereid zijn tot en ontvankelijk zijn voor de benutting van die kennis en te komen tot een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang voor het beleid en hiervoor de tijd nemen, en des te groter de invloed is van die kennis op het beleid Hoe meer het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met 'tacit knowledge' en praktijkonderzoek, hoe beter zicht wordt verkregen op aanknopingspunten voor beleid in de praktijk zoals de veranderingsgezindheid van actoren en de stand van zaken van hun kennisniveau en hoe beter het beleid daardoor aansluit bij de praktijk'
(Houppermans, 2011: 313).

Bij meervoudig rationeel blijft de vooronderstelling wel dat de werkelijkheid bestaat en rationeel is te begrijpen. Een gesloten aanpak kan dan nog steeds succesvol zijn. De beleidsmaker moet wel meer inspanningen leveren om het gecompliceerde vraagstuk te doorgronden, maar via kennisverzameling is nog steeds effectief beleid te maken.

Dat is maar beperkt mogelijk in een situatie van opaciteit. Met het verzamelen van kennis is het rationaliteitstekort niet op te heffen. Zodra de werkelijk-

heid met ratio niet is te vatten, dient uit een ander vaatje te worden getapt (Sargut & McGrath, 2012:). De idee daarbij is dat, als er een structureel rationaliteitstekort is, 'handelen vanuit systeemmoraleit' een dominantere rol moet gaan spelen. Beleidsmakers moeten zich dan openstellen voor het systeem waarin ze handelen en dat systeem in de volle breedte respectvol meenemen, oog houden voor de lange termijn én beleidsprocessen organiseren als zichzelf ontvouwende processen van 'juist handelen'. Er kan wel gebruikgemaakt worden van gedetailleerd van tevoren vastgestelde stappen, maar deze dienen aangepast te worden zodra het proces zich anders ontvouwt. Dat heeft consequenties voor de aanpak. Openheid wordt een kwaliteit van beleidsontwikkeling.

TABEL 5: ENKELVOUDIGE (WETENSCHAP) EN MEERVOUDIGE RATIONALITEIT/INTER-

	Cluster 1: enkelvoudige rationaliteit	Cluster 2: meervoudige rationaliteit
Indicaties	Uitvoering van ex-ante evaluatie; kwaliteit van beleidstheorie; rationele beslissingen	Aansluiting bij historisch gegroeide regels, normen en waarden in de samenleving
	Aanwezigheid van leerloops	Uitwisseling van argumenten tussen betrokken actoren; controleerbaarheid, intersubjectiviteit en rationaliteit van argumenten in instrumentele normatieve, sociale en expressieve zin; de aansluiting bij normen en waarden in de samenleving
		Aansluiting bij de handelingstheorie van de doelgroep; interactie tussen en draagvlak bij betrokken actoren; het gebruik van tacit knowledge
		Uitwisseling van en het inzicht in verschillende referentiekaders en beleefde ervaringen tussen actoren betrokken bij het beleid
		Onderlinge afhankelijkheid
		Stimulerende relaties tussen actoren
		Actie- en vernieuwingsgerichtheid
		Idealisme, creativiteit en innovatie
		Flexibiliteit
		Naming-, framing en reframing
		Communicatie met en tussen de doelgroep van het beleid en met de samenleving over het beleid
Factoren	Wetenschappelijke onderbouwing	Interactiviteit

2.3. Van government naar governance

De literatuur over de veranderingen bij de overheid ziet overwegend dat de overheid zich ontwikkelt 'van government naar governance'. Stoker (1998) typeert deze ontwikkelingslijn als volgt:

'There is however an agreement that governance refers to the developing of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on governing mechanisms which do not rest on resource to the authority and sanctions of government'
(Stoker, 1998: 119).

Bij governance wordt de grens tussen overheden diffuser, maar ook die tussen publiek, privaat en particulier. De groep betrokkenen ontstijgt de 'usual suspects', de erkende partijen die stevast worden geraadpleegd. De cirkel van participanten wordt breder, veranderlijker en minder top-down. Volgens Arend (2007) heeft dat consequenties:

'From government to governance is van top-down, centraal, technocratisch bestuur in een representatieve democratie, naar bottom-up, interactieve, responsieve netwerksturing in een directe deliberatieve democratie'
(Arend, 2007: 18)

Zij ziet netwerksturing als logisch antwoord op een netwerksamenleving. Castells (2000) ziet informatie en communicatietechnologie als belangrijke katalysatoren in de ontwikkeling naar een netwerksamenleving:

'New information/communication technologies allow networks to keep their flexibility and adaptability, thus asserting their evolutionary nature. While, at the same time, these technologies allow for co-ordination and management of complexity, in an interactive system which features feedback effects, and communication patterns from anywhere to everywhere within the networks'
(Castells, 2000: 15).

Een overheid moet zich aan deze nieuwe context aanpassen, wil ze effectief blijven. Dat laat Ashby's Law of Requisite Variety zien. Deze stelt kernachtig: 'Variety can destroy variety' (Ashby, 1956: 207). Hendriks (2012: 73) beschrijft 'requisite variety' als:

'Onvermijdelijke kenmerken van het besluitvormingssysteem die moeten omgaan met variëteit en complexiteit, met 'wicked problems', die zowel empirisch als normatief betwist worden. Intensieve netwerken tussen besluitvormers onderling, en tussen besluitvormers en de omgevingen waarbinnen zij opereren, worden hier functioneel geacht voor beleidsgericht leren en voor kwalitatief hoogstaande besluitvorming'
(Hendriks, 2012: 73).

Hendriks (2012) stelt dat open netwerken een sleutel kunnen bieden om effectief om te gaan met ongestructureerde problemen. In een netwerksamenleving horen netwerkoverheden. Frissen (2002: 51) stelt,

'dat in een netwerksamenleving ook de overheid een netwerkgedaante zal moeten aannemen'.

Governance vanuit open netwerkconcepten betekent andere verhoudingen en interactievormen met actoren in de beleidsontwikkelingspraktijk. Nederland, Huygen & Bouttelier (2009) geven aan dat governance een visie vooronderstelt

'op samenwerking met maatschappelijke organisaties, en soms met private ondernemingen, en op de participatie van burgers bij de beleidsvorming en uitvoering. De overheid moet zich kunnen verhouden tot uiteenlopende actoren'
(Nederland, Huygen & Bouttelier, 2009: 12).

De begrippen 'governance' en 'beleidsnetwerken' gaan hand in hand (Peters & Pierre, 2001; Kickert et al., 1997; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Het is een voortvloeisel van de gedachte dat overheidsbeleid wordt ontwikkeld in een complex krachtenveld van wederzijds afhankelijke, maar relatief autonome publieke, private en maatschappelijke partijen. De onderzoekers Sørensen & Torfing (2004) spreken over 'governance networks' waarbij ze de bestuursstijl 'governance' en het 'beleidsnetwerk' als organisatievorm samenbrengen. Zo'n netwerkbenadering (multi-actorbenadering) doet volgens In 't Veld (2010) recht aan de variëteit en dynamiek van beleidsvorming.

2.3.1. Government versus governance

Het is interessant om de weg 'from government to governance' te problematiseren. Gebeurt het wel echt en is het mogelijk? Ontstaat er geen 'gevecht' tussen governance en government? In tegenstelling tot voorgaande auteurs ga ik er in dit proefschrift van uit dat 'government' zich niet gemakkelijk laat wijzigen. Ik typeer dat als spanning tussen vereiste openheid en harde (on-geschreven) organisatieregels die neigen naar geslotenheid. Ik stel mij de vraag of de theorie over governance, die logisch lijkt vanuit de veranderende gedaante van maatschappelijke problemen, zich ook kan en mag vertalen naar een cultuur van overheidsorganisaties, waarbinnen beleidsmedewerkers meer governance-achtige werkwijzen moeten vormgeven. Die weg blijkt niet over rozen te gaan. Diverse auteurs benoemen het 'spanningsveld' tussen verticale sturingsmechanismen, ontwikkeld in een representatieve democratie en horizontale aanpakken, als uitdrukking van een participatieve democratie (Van der Arend, 2007; Nuys, 2006; Van der Heijden, 2005; Pauwe, 2004). Noordegraaf (2004: 26) concludeert:

'De collectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken is zelf een issue geworden.'

Edelenbos & Monnikhof (1998) beschrijven bij gemeenten de interne spanningen die toenemende interactie met burgers met zich meebrengt zoals botsingen tussen mandaten van gemeenteraadsleden en mandaten die medeburgers (claimen te) hebben gekregen. Edelenbos, Domingo, Klok & Van Tatenhove (2006) laten bij ministeries een vergelijkbare spanning zien bij interactieve processen (en hun uitkomsten) in een bestaande institutionele omgeving. Interactieve processen sluiten niet aan bij 'normale' departementale besluitvormingsprocedures. Het rapport 'Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek' van de WRR (2006) beschrijft de spanning als een verticale (government) versus een horizontale traditie (governance) van politiek denken. In de verticale traditie

'staat het nemen van legitieme beslissingen centraal en zijn de politici degenen die de knopen doorhakken..... In de horizontale traditie daarentegen is de politicus de bestuurder die nieuwe vormen van collectief handelen ontwikkelt waarin uiteenlopende inzichten worden verzoend' (WRR, 2006:10).

Dit vertaalt zich naar de praktijk van de beleidsambtenaar. In een rapport van Rijkswaterstaat (1995: 9) worden de volgende (verticale) motieven genoemd:

1. De wens van beleidsvoorbereiders om toe te redeneren naar een bepaalde vooraf vastgestelde uitkomst. De 'oplossingen' worden dan kant-en-klaar voorgelegd aan de andere betrokken partijen.
2. Angst dat de tegenstanders munitie in handen wordt gegeven voor kritiek en tegenstand.
3. De veronderstelling dat de maatschappelijke sectoren voldoende weerspiegeld zijn in het 'usual suspect-netwerk' en dat tegenstellingen zo beslecht kunnen worden.
4. Men denkt zelf over voldoende informatie en inventiviteit te beschikken om grotendeels op eigen kracht de meest optimale oplossing te kunnen vinden.

Daar waar de WRR (2006) de politicus als vernieuwer ziet die in de horizontale traditie nieuwe vormen van collectief handelen ontwikkelt, legt onderhavig onderzoek nadruk op de beleidsambtenaar als vernieuwer naar meer open beleidsontwikkeling.

Schrijver (2013) illustreert de tegenstelling tussen government (verticaal) en governance (horizontaal) binnen de rijksoverheid door twee waarneembare denkp patronen van twee directies binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De ene stuurt meer verticaal, government-achtig en handelt en de ander faciliteert meer horizontaal, governance-achtig. De namen van de directies in de tabel zijn weggelaten en vervangen door de begrippen government en governance.

TABEL 6: TWEE DENKPATRONEN NAAST ELKAAR (SCHRIJVER, 2013: 53-54) Verticaal/Government	Horizontaal/Governance
Uitgaand van bestuursmodel of doctrine	Uitgaand van pluriforme bestuurspraktijk
Coherentie tussen verschijnselen geattribueerd door het model	Coherentie tussen verschijnselen ervaren door betrokkenen
Onzekerheid- en complexiteitsreductie als hoofdactiviteit ter wille van beheersbaarheid doelrealisatie	Onzekerheid en complexiteit als weldadig gegeven; beheersbaarheid alleen op niveau van waarden en oogmerken
Planmatig voorbereiden van wel-omschreven product; VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsvoorbereiding)-proof	Open zoektocht vanuit probleemdefinitie en timeframe, laat je verrassen. VBTB moet worden gecontenteerd door taaltrucs
Laat je niet afleiden	Side-effects zijn minstens zo leerzaam als hoofdspoor
Rationeel-causaal sturingsmodel	Constructivistische sturingsopvatting
Voeding door uitbesteed onderzoek	Eigen onderzoek en waarneming voorop
Politiek primaat: instructie komt van de leiding, ambtenaren werken uit en voeren uit	Politiek ultimaat: ambtenaren leggen alternatieve percepties voor aan politiek, die hieruit kiest
Individuele ambtenaar ondergeschikt en uitwisselbaar	Individuele ambtenaar en zijn persoonlijke motivatie, netwerk en beleving zijn bepalend voor resultaat
Organisatie spreekt met één mond, is als een piramide	Organisatie is meervoudig netwerk, werkt samen naar binnen en naar buiten
Aan de top van de organisatie 'gebeurt het'	Aan de grens van de organisatie 'gebeurt het'
Structuren en regels zijn bepalend	Werkwijze en inhoud zijn bepalend

Bij de tabel is de kanttekening te plaatsen dat bij een open beleidsontwikkeling voorbij consultatie, de politiek niet meer veel te kiezen heeft en het veld moet volgen.

Daarbij in gedachten houdend dat er bij een bepaald niveau van probleemcomplexiteit geen sprake is en nooit was van alomvattende oplossingen. Eerder is sprake van een continu samenspel van deeloplossingen, aangereikt en uitgevoerd vanuit vele (en niet enkele) actoren, in continue wederzijdse open afstemming.

Dat zou consequenties dienen te hebben voor de bestuursstijl. Als openheid noodzakelijk is om met 'wicked problems' om te gaan, dan vraagt deze een andere vorm van besturen.

Sturing dient ruimte te scheppen voor een grotere mate van openheid in de beleidsontwikkeling. Zowel inzichten van Graves (1981, zie bijlage 2 voor uitleg) over meer specifieke vormen van probleem oplossen in relatie tot type vraagstukken, als meer recente opmerkingen van Roobeek (2014) over de noodzaak tot het benutten van collectieve intelligentie, ondersteunen deze gedachten. Dit ruimte scheppen voor openheid in de beleidsontwikkeling had al eerder dienen te gebeuren. Waar nu een toenemende druk ligt op de beleidsontwikkeling om deze meer open vorm te geven, zo stelde Van Hoesel in 2014, had dat vroeger al gemoeten, zelfs bij problemen die meer overzichtelijk leken. De politiek en overheid kwamen er toen mee weg dit niet te doen; mede gestimuleerd door denken en handelen vanuit verticale organisatieparadigma's. Daarbij was een aanvullende gedachte dat nadelige effecten van menig beleidskeuze niet direct werden ervaren door beslissers zelf en zo naar de toekomst te verschuiven waren.

2.4 Kijken bij de buren: bedrijven en complexiteit

Het spanningsveld verticaal – horizontaal beperkt zich niet tot overheden. Kottler stelt in een interview met Robbins (2014):

'The basic strength of hierarchies is that if they are designed well - the departments/silos make sense in light of your business strategy and your competition, there aren't too many levels, the rules that accompany the hierarchy are smart and sensible - hierarchies can be an incredibly efficient and reliable way to get work done. In fact nobody has found a more efficient and reliable way The problem is that hierarchies change slowly to changing conditions, to new rapid-fire strategic challenges, to technological discontinuities. They're not agile, they can't jump to the left or to the right quickly. In today's world you have to be fast and agile, but you also have to be efficient and reliable'
(Robbins, 2014: 1).

Roobeek (1994) spreekt niet over een spanning maar over een teveel aan verticalisering waarbij ze aangeeft dat piramide-achtige structuren een belemmering zijn voor snelle en open communicatie en een daaruit voortkomende mogelijkheid tot alert en innovatief handelen. Beperkte openheid kan het aanpakken van complexe vraagstukken tegenwerken. Roobeek stelt dat door een grotere afstand tussen top en basis in grote organisaties het nodige fout kan gaan (Roobeek, 1994). De verticale traditie heeft volgens haar nauwe verwantschap met het Fordisme:

'Een intensieve accumulatie van monopolistische regulering waarbij marktkrachten voor een belangrijk deel vervangen zijn door institutionele regels en afspraken.' ... 'In een Fordistische constellatie beslist de top van de organisatie. De uitvoering vindt "top-down" plaats'
(Roobeek, 1992: 132; 98).

Governance en de horizontale traditie hebben verwantschap met Roobeeks (1996) bedrijfskundige model van 'Strategic Management from the Bottom Up'.

'Strategic management from the Bottom Up stresses open communication on strategic issues. If employees are well informed about strategy they will take up their responsibility, show initiative and come up with creative new ideas and solutions. Traditional labor relations do not permit employees or workers to take part in strategic decision making It is argued that the turbulence in the business environment on the one hand, and important changes in norms and values on the other, demand institutional changes in terms of labor relations'
(Roobeek, 1996: 67).

Roobeek (2008) pleit voor 'Knowledge Based Networking Organisations (KBNO) als organisatievorm. De essentie van zo'n KBNO is:

'Het afleggen van command & control als sturingsprincipe en het strategisch sturen op innovatie door het stimuleren van netwerkverbindingen om nieuwe kenniscombinaties binnen en buiten de organisatie tot stand te brengen. Het leiderschap in een netwerkorganisatie is niet alleen meer gelokaliseerd in de top, maar overal in de organisatie waar mensen initiatief kunnen nemen om activiteiten op te zetten die de strategische koers versterken'
(Roobeek, 2008: 5).

Een Knowledge Based Networking Organisation is te zien als een concrete organisatievorm die open netwerken in het hart heeft zitten.

Een organisatievorm die als ideaaltipe uitdrukking kan geven aan governance. Maar tegelijkertijd geeft ook Roobeek aan dat dit niet wordt 'gepermitteerd' door klassieke verhoudingen in organisaties.

2.5 Geen 'New Techniques' met gering aanpassingsvermogen

Bovenstaande opmerkingen zeggen iets over organisatievormen maar ook over vermogens voor overheden om maatschappelijke problemen op te lossen.

'Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new techniques to steer and guide'
(Stoker, 1998: 120).

Stokers (1998) *'New techniques to steer and guide'* zijn in dit proefschrift samengevat onder de noemer 'Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)'. Er is een groot areaal aan werkbare open aanpakken ontstaan. Maar daarmee heeft de overheid haar verticale oriëntatie nog niet weten te verlagen. Een reden om op de oude voet door te gaan is dat een proces met een kleinere groep stakeholders/usual suspects die elkaar kennen, overzichtelijker is en beter 'stuurbaar' lijkt (WRR, 2006).

Stoker (1998) stelt dat 'government' vaardig is om (nieuwe) open methoden en technieken te benutten *'to steer and guide'*. Goldsmith & Eggers (2004) twijfelen daarover:

'Government has to come to rely far more on a vast complex of nongovernmental partners, but it has not yet figured out how to manage them well'

(Goldsmith & Eggers, 2004: VIII).

De vraag is of het openbaar bestuur zal veranderen. Frissen (1999: 71) merkte 16 jaar terug op:

'Ook het openbaar bestuur zal niet wezenlijk veranderen door ICT, zo lijkt de communis opinio. Een Haagse topambtenaar en hoogleraar bestuurskunde bevestigt dat.'

Frissen (2002) verwijst naar een opmerking van voormalig secretaris-generaal Roel Bekker die vraagtekens stelde bij veranderingen binnen de overheid:

'De overheid moet zich afvragen of ze nog wel kan sturen in een fors veranderende samenleving, terwijl ze zelf sinds 50 jaar niet wezenlijk is veranderd'

(Frissen, 2002:28).

Het aanpassingsvermogen blijkt gering. Tegelijkertijd noteert Geelhoed volgens Frissen (2002: 105):

'Te weinig wordt gezien dat de versnelling van dynamiek en de vergroting van maatschappelijke variëteit als gevolg van ICT ontwikkelingen veel van de klassieke beleidsinstrumenten en besluitvormingsprocessen volstrekt obsoleet maken.'

2.6 Conclusies

De te beantwoorden onderzoeksvraag in dit hoofdstuk was: 'Waarom vereist de aanpak van "wicked problems" openheid in de beleidsontwikkeling?' Dit hoofdstuk beantwoordde deze vraag door te focussen op de nieuwe onoverzichtelijkheid, complexiteit en wicked problems in de netwerksamenleving waarbij, in aanvulling op indelingen van Van Heffen (1993) en Hisschemöller (1993) is te benoemen wanneer een probleem 'wicked' wordt genoemd. Ze hebben een meervoudige rationaliteit én zijn niet door één persoon te bevatten. 'Wicked' gaat de ratio te boven.

Er lijkt consensus dat er steeds meer 'wicked problems' zijn en dat deze om openheid in beleidsontwikkeling vragen. Het lijkt logisch dat de overheid zich ontwikkelt van een verticaal functionerende organisatie (government) naar meer horizontale ketens en netwerken (governance). Een vergelijkbare verwachting bestaat er in de bedrijfskunde.

De redenering verloopt als volgt: Het vraagstuk wordt niet meer gekend en begrepen. Er zijn meer partijen nodig die hun tacit knowlegde en competenties inbrengen. Dit is het principe van de meervoudige rationaliteit, eveneens behandeld in de literatuur. Unusual suspects dienen een plaats te krijgen in deze processen. Volgens Roobeek (1996, 2008) en Houppermans (2011) bezitten 'unusual suspects' kennis die positief bijdraagt aan de kwaliteit van beleid.

En toch geeft de overheid als verticaal functionerende organisatie zich niet zomaar gewonnen. De ontwikkeling van 'government naar governance', van professionele bureaucratie naar netwerkorganisatie is misschien nodig, maar die ontwikkeling blijkt niet over rozen te gaan. Er is een spanningsveld en er zijn twijfels of de overheid ('government') het vermogen heeft om governance-achtige aanpakken (OMSBO) te omarmen.

Die spanning ervaren beleidsambtenaren dagelijks. Dit maakt onderzoek relevant naar die spanning tussen interne werkwijzen en de mate van openheid. In het volgende hoofdstuk staat de openheid centraal, in de hoofdstukken daarna de vraag hoe de interne wereld eruit ziet. We zullen betogen dat harde ongeschreven regels hier cruciaal zijn.

HOOFDSTUK 3

Openheid en (nieuwe) beleidsrollen

Hoofdstuk 3 **Openheid en (nieuwe) beleidsrollen**

In de volgende drie hoofdstukken worden de drie centrale variabelen verkend die in alle onderzoeksvragen een rol spelen: openheid, (harde) ongeschreven regels en copingstrategieën.

In dit hoofdstuk staat 'openheid' centraal. Eerst komt het verband tussen 'interactief beleid' en 'openheid' aan bod. Daarna wordt 'openheid' geconcretiseerd om (ordinale) meting mogelijk te maken en wordt het 'Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling' (OMSBO) kader aangereikt om beleidsprocessen te duiden. Ingegaan wordt op verschijningsvormen van OMSBO, vergeleken met klassieke vormen van beleidsontwikkeling.

De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord, zijn:

- *Wat is openheid?*
- *Wat zijn niveaus van openheid?*
- *Hoe kan die openheid worden gemeten?*

3.1 Interactief beleid

De aandacht voor interactief beleid groeit. 'Interactief beleid', stelt De Graaf (2007: 1), is in Nederland op de kaart gezet door auteurs als Pröpper en Steenbeek, Edelenbos, Monnikhof, Hendriks en Tops. Ze gebruiken synoniemen als 'interactieve beleidsvoering' (Pröpper en Steenbeek, 1998), interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000: 391, De Jong en Mulder, 2000) en interactief bestuur (Boogers en Hendriks, 2000). Pröpper & Steenbeek (1998: 293) omschrijven interactieve beleidsontwikkeling als:

'Een beleidsproces waarbij burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.'

Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006: 25) omschrijven interactieve beleidsontwikkeling als:

'Een vorm van beleidsvoering waarbij overheden in een zo vroeg mogelijk stadium andere publieke en private actoren betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren.'

Kern van de omschrijvingen is vroege betrokkenheid en gezamenlijk beleid ontwikkelen met diversiteit aan stakeholders. Ze geven uitdrukking aan de governance-gedachte.

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) maken onderscheid tussen (gesloten) procesmanagement en (open) interactieve beleidsontwikkeling. Procesmanagement is georiënteerd op actoren die met elkaar samenwerken in bestuurlijke of managementprocessen. Dan gaat het over een beperkt aantal actoren. Partijen die elkaar kennen. In die zin is te spreken over een meer gesloten netwerk.

Bij interactieve beleidsontwikkeling betreft een organisatie, bevoegd om bepaalde besluiten te nemen, andere actoren naast de usual suspects bij het nemen van een besluit zoals burgers, bedrijven en belangengroepen. Bij procesmanagement kunnen actoren verregaande onderlinge samenwerking hebben, maar dan in gesloten kring. De kring is bij interactieve beleidsontwikkeling opener.

3.2 Kenmerken van openheid

Diverse auteurs gebruiken de term openheid bij interactieve beleidsontwikkeling. Openheid heeft volgens Pröpper & Steenbeek (2013: 63, 67) drie dimensies:

- *Inhoudelijke openheid*
De ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en van beleid) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van het bestuur.
- *Openheid voor deelname van participanten*
De toegankelijkheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om mee te doen met het beleid (hoe ruim is de arena?).
- *Openheid van het proces*
Doorzichtige of transparante beleidsprocessen; in hoeverre is het voor iedereen duidelijk wie erbij betrokken zijn, wat de (besluitvormings)procedures zijn, wat de rolverdeling van het bestuur en participanten is, wat met de resultaten van het interactieve proces gebeurt en hoe de uiteindelijke afweging in het bestuur tot stand komt.

Edelenbos, Klok, Domingo & Van Tatenhove (2006: 24, 72, 75) onderscheiden:

- *Inhoudelijke openheid*: de mate waarin nieuwe ideeën, probleemdefinities en oplossingsrichtingen legitiem zijn en een rol kunnen vervullen in het beleidsproces.
- *Actor-openheid*: de mate van ontvankelijkheid van een actor voor ideeën die afwijken van wat hij zelf voorstaat.
- *Openheid tot het proces*: in hoeverre wordt sommige actoren de toegang ontzegd tot het proces of fasen daarbinnen?
- *Transparantie van het interactieve proces of sommige fasen daarbinnen*: is voor participanten duidelijk en inzichtelijk genoeg wat op sommige momenten in het interactieve proces gebeurt?
- *Openbaarheid van informatie en kennis*: in hoeverre is informatie toegankelijk voor participanten en wordt deze bewust ontsloten? Tegelijkertijd gaat het om het bieden van kennis om burgers een gelijkwaardige startpositie te verschaffen of up-to-date te blijven van ontwikkelingen die zich tijdens het interactieve proces voordoen, bijvoorbeeld inzichten die via onderzoeken (economische, technische) of uit bestuurlijke overleggen worden verkregen.

Edelenbos & Klijn (2005a) spreken aanvullend nog over breedte en diepte:

- *Breedte*: mate waarin verschillende actoren de mogelijkheid hebben betrokken te zijn bij elk van de fasen in een interactief proces. Het aantal (verschillende) actoren betrokken bij interactieve beleidsvorming bepaalt de breedte van participatie.
- *Diepte*: mate waarin actoren de uiteindelijke uitkomst kunnen bepalen. (Edelenbos & Klijn, 2005a: 428).

Openheid: twee hoofdkenmerken

Bovenstaande dimensies van openheid kunnen worden geordend naar 'wie' bij beleidsontwikkeling wordt betrokken en 'hoe' dat gebeurt.

Wie? Openheid tot het proces: wie betrek je in de beleidsontwikkeling?

In de kern gaat het om wie wel/niet, diversiteit en de hoeveelheid betrokken stakeholders. Een grote diverse groep die participeert, is iets anders dan een beperkt aantal, meer homogene, stakeholders. Vaak wordt beleid ontwikkeld met een kleine groep gezaghebbend actoren (usual suspects) die grote invloed hebben. Er kan gestreefd worden naar een grotere inclusiviteit. Fung (2006: 66) onderscheidt 'More Exclusive' ('Invite only elite stakeholders') en 'More Inclusive' ('Open to all'):

'Some participatory processes are open to all who wish to engage whereas others invite only elite stakeholders such as interest groups.'

Tussen de uitersten zitten gradaties. Sommige partijen maken meer deel uit van beleidsontwikkeling dan andere; ze behoren tot de 'inner circle'. De schaal van Fung is daarom uitgebreid met 'professional stakeholders, not part of the usual suspects'. Bij volksvertegenwoordigers (niveau 5) is de nadruk gelegd op bestuurders van kleine gemeenten. Grote gemeenten zijn usual suspects die altijd worden meegenomen. De volgorde van type participanten is aangepast om aan te sluiten bij de beleidsontwikkeling van de onderzochte ministeries. Bij gekozen volksvertegenwoordigers ligt de nadruk op vertegenwoordigers van kleine gemeenten (plek 5).

Hoe? Inhoudelijke openheid: participatieniveau

Inhoudelijke openheid heeft betrekking op het kunnen inbrengen van nieuwe ideeën, probleemdefinities, oplossingsrichtingen, plannen en handelingen en of ze met respect worden besproken in de beleidsontwikkeling richting een mogelijke einduitkomst.

Hoofdstuk 3

Wordt alle relevante informatie gedeeld met betrokken stakeholders en heeft deze doorwerking op de uiteindelijke einduitkomst? De 'transparantie' van het proces, genoemd door de auteurs, beschouw ik als een element van inhoudelijke openheid.

Dat maakt dat voor alle betrokken stakeholders helder is wie, wanneer, in welke fase van het beleidsproces betrokken is en wat diens inbreng is.

Om de inhoudelijke openheid meetbaar te maken, zijn participatieladders van nut. De vergelijking van participatieladders van Arnstein (1969), Schiphorst (Veen, 2005) & Edelenbos (2005b) in bijlage 4 resulteerde in een over-all-participatieladder (tabel 7).

TABEL 7: OVERALL-PARTICIPATIELADDER: PARTICIPATIENIVEAUS EN

OMSCHRIJVINGEN		Omschrijvingen
Participatieniveau		
1	Informereren	Politici en overheid bepalen de beslissingsagenda en informeren betrokkenen. Geen verdere communicatie.
2	Formele input	Aan het einde van het beleidsproces kunnen stakeholders reacties geven op voorgestelde beleidsbesluiten. Er is 'zendgedrag' van beleidsbeslissers.
3	Onderzoek	Vooral via enquêtes, buurt/actor-vergaderingen en openbare hoorzittingen.
4	Consulteren	Politici en overheid bepalen beleidsagenda maar raadplegen betrokkenen in beleidsontwikkeling. Politici zijn niet gecommiteerd aan uitkomsten gesprekken.
5	Adviseren	Politici en overheid bepalen in principe de beleidsagenda, maar geven betrokkenen de mogelijkheid problemen aan te dragen en beleidsoplossingen te formuleren. Politici zijn in principe gecommiteerd aan resultaten van de beleidsontwikkeling, maar mogen afwijken bij het nemen van beslissingen.
6	Partnerschap	Actoren geven samen met beleidsambtenaren inhoud gedeeltelijke of totale beleid vorm. Actoren maken deel uit van programmaraden, planningscommissies en processen. Basisregels worden vastgesteld en nageleefd.
7	Gedelegeerde macht	Betrokken actoren hebben belangrijkste kaarten om beleidsprogramma te laten slagen. Bij op te lossen verschillen starten politici en overheid onderhandelingsproces.
8	Samen produceren	De beleidsmaker geeft, binnen randvoorwaarden, verantwoordelijkheid voor zowel het beleidsontwikkelingsproces als de inhoud van beleid/plannen aan extern betrokken actoren.
9	Samen beslissen	Politici en overheid laten de beleidsontwikkeling en het nemen van beslissingen over aan betrokken actoren. Politici accepteren gevonden beleidsoplossingen als bindend.
10	Vrije markt	Geen interventie van overheid

Exclusief Inclusief	Wie te betrekken bij de beleidsontwikkeling?
Meer exclusief	<ol style="list-style-type: none"> 1. Collega-ambtenaren van het eigen ministerie. 2. Expert-ambtenaren van andere ministeries. 3. Professionele stakeholders I: Usual Suspects (ministerieel erkende stakeholders). 4. Professionele stakeholders II: Experts die geen deel uitmaken van usual suspects of ministeries. 5. Gekozen volksvertegenwoordigers: Politieke vertegenwoordigers van provincie en kleine gemeenten. 6. Leken-stakeholders: Niet-betaalde burgers, die diepgaande interesse hebben in een bepaald beleidsthema. 7. Willekeurige selectie van participanten. 8. Open, doelgerichte werving: Gerichte werving óók richting subgroepen die minder de neiging hebben te participeren. 9. Open zelfselectie: Open voor iedereen die wil deelnemen aan het participatieproces.
Meer inclusief	<ol style="list-style-type: none"> 10. Diffuse publieke ruimte: Massamedia, organisaties die niet direct met het beleid te maken hebben, informele bijeenkomsten.

3.3 Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)

Bij OMSBO wordt beleid ontwikkeld in samenwerking en interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden. Op de participatieladder geldt dat vanaf het consultatieniveau (tabel 7). Wat betreft exclusiviteit/inclusiviteit geldt dat vanaf niveau 4 (tabel 8). In termen van tijd richt OMSBO zich op het vroeg betrekken van stakeholders (Pröpper & Steenbeek, 1998; Boedeltje & De Graaf, 2004) en het voorkomen van eenzijdige lobby's.

SCHEMA 2: OPEN MULTI STAKEHOLDER BELEIDSONTWIKKELING (OMSBO)

SCHEMA 2: OPEN MULTI STAKEHOLDER BELEIDSONTWIKKELING (OMSBO)

Mate van exclusie-inclusie	Participatieniveau									
	Formele input	Onderzoek	Consulteren	Adviseren	Partnerschap	Gedelegeerde macht	Samen produceren ...			
1. Collega ambtenaren eigen ministerie	Gesloten beleids- ontwikkeling			Machtige usual suspects maken deel uit van tripartite stelsels, etc.						
2. Expert ambtenaren andere ministeries										
3. Professionele stakeholders I, Experts, Usual Suspects										
4. Professionele stakeholders II, Experts, UNusual suspects	Grijs gebied									
5. Gekozen bestuurders (bijv. kleine gemeenten)		Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)								
6. Bewust geïnteresseerde stakeholders uitnodigen die leken zijn (amateurs)										
7. Gerichte willekeurige selectie in doelgroep										
8. Open maar doelgerichte werving in doelgroep										
9. Open zelfselectie (iedereen die is geïnteres- seerd mag zich opgeven)										
10. Diffuse publieke sfeer										

3.4 Verschijningsvormen van openheid (en geslotenheid)

Er zijn drie praktijkvormen van gesloten beleidsprocessen geïdentificeerd, een tussenvariant en drie praktijkvormen van open beleidsprocessen (OMS-BO) die worden besproken. Parallellen zijn te trekken met Meuleman die in 2006 en in 2008 ingaat op 'metagovernance' via hiërarchie, markten en netwerken:

'The three ideal-typical modes differ in several relational aspects, like the dependency of actors, the type of societal interactions and the type of coordination mechanism. In terms of the relative dependency of actors, Kickert (2003: 127) observes the following differences:

- * Hierarchical governance puts public administration in a central role: other actors are dependent;*
- * Market governance is the opposite: societal actors are in principle in dependent, autonomous;*
- * In network governance, actors are interdependent'*
(Meuleman, 2006: 3).

Meuleman (2006: 7) geeft omschrijvingen van deze niveaus:

- Hiërarchie: de overheid regeert de samenleving.
- Markt: de overheid levert producten aan de samenleving.
- Netwerk: de overheid is partner van andere partijen.

De gevonden beleidspraktijkaanpakken helpen op een geheel andere wijze hiërarchie, markt en netwerk te concretiseren. Daarbij zijn, omwille van de overzichtelijkheid, de niveaus van exclusie/inclusie (wie betrekken) teruggebracht naar drie niveaus, te weten:

- De interdepartementale circuits + usual suspects.
- Experts die geen usual suspect zijn.
- Overige unusual suspects.

Met betrekking tot het 'hoe' is met participatieniveaus hetzelfde gedaan op basis van de volgende redeneringen.

Bij de niveaus 'consulteren' en 'adviseren' beslist de overheid nog steeds zelf. Alleen mogen actoren bij adviseren nog zelf problemen aandragen en meedenken over mogelijke oplossingen. Maar het is de overheid die beslist.

De participatieniveaus 'partnerschap', 'gedelegeerde macht' en samen produceren' zijn samengevoegd tot 'cocreëren'. Er is dan sprake van gelijkwaardigheid tussen actoren.

- Consulteren: de overheid beslist.
- Cocreëren: gelijkwaardigheid.

Deze samenvoegingen combinerend met de niveaus van Meuleman (2006) leveren een ordening op voor de aanvullende inzichten uit fase twee van het onderzoek.

Metagovernance-niveau: hiërarchie

Dit is een niveau waar de overheid (soms samen met gezaghebbende usual suspects) aan de touwtjes trekt. Er worden vier soorten beleidsprocessen onderscheiden.

1. *'Klassieke' gesloten beleidsconsultatie/advies - proces*
Beleid wordt ontwikkeld met usual suspects en wetenschap. Beleidsmedewerkers van andere ministeries en usual suspects worden bilateraal benaderd. Het beleidsministerie beslist zelf.
2. *Gesloten beleidsconsultatie/advies - proces op invitatie*
Usual suspects in een gesloten netwerk worden bij elkaar gebracht om een item te verkennen. Dat netwerk wordt soms uitgebreid met experts uit het veld. De beleidsambtenaar selecteert de deelnemers en nodigt ze uit. Het beleidsministerie beslist zelf.
3. *Het 'klassieke' gesloten beleid - cocreatie - proces*
Er wordt niet alleen een verkenning uitgevoerd maar ook oplossingen bepaald in een gesloten netwerk. Dit werd in enkele interviews aangegeven als 'werkvorm' met machtige stakeholders. Dit betreft dan beleidsambtenaren van ministeries en usual suspects waarbij er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de actoren. Mak (2012) ziet zo'n gesloten netwerk veel in de jaren 50 in Nederland:

'Het economisch beleid werd, zo vertrouwde een toenmalige minister van Economische Zaken me toe, in die jaren grotendeels bepaald tijdens een wekelijks onderonsje van de belangrijkste beleidsmakers van het bedrijfsleven, werknemers, werkgevers, de overheid en de politieke partijen in een huiskamer in de brave Jan Luykenstraat in Amsterdam-Zuid. We waren het in wezen altijd eens. Als de directeurs van het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank zeiden dat we het beste een bepaalde richting op konden gaan, dan gebeurde dat ook. Dat verkochten de leiders van de werkgevers en de werknemers wel weer aan hun achterban'
(Mak, 2012: 29).

In deze drie processen domineert het 'government-denken', uitgedrukt in hiërarchie, top-down denken/handelen en geslotenheid. Dat verandert als een beleidsambtenaar meer gaat denken en handelen als een ondernemende persoon.

Metagovernance-niveau: markt

Een (maatschappelijke) markt waar o.a. de overheid producten levert, kan worden gezien als een plaats waar (maatschappelijke) problemen en producten, als oplossingen voor die problemen, elkaar vinden (Herold, 2008a). Dit is een andere benadering van een overheidsmarkt dan Meuleman beschrijft:

'In a market approach, governments may be looking for societal parties that can take over a specific public task. Communication may be used as a policy instrument: communication as policy, for example a PR campaign in order to stimulate self-organization of society'
(Meuleman, 2006: 18).

Kijkend naar de maatschappij als een (maatschappelijke) markt biedt beleidsondernemerschap optimaal de mogelijkheid om te floreren. De beleidsondernemer legt zijn oor te luisteren in het veld op zoek naar problemen, oplossingen voor problemen en kansen. Daarmee komt een volgend niveau van geslotenheid-openheid naar voren als wordt gekeken naar diens werkwijze.

4. Praktijksignalering- en ontwerpproces (half open – half gesloten)

Een trede verder zijn beleidsambtenaren gevonden die frequent in het veld rondliepen op zoek naar signalen bij usual suspects én unusual suspects. Hun handelen is een structurele vorm van 'vinger aan de pols houden'. Indien deze beleidsambtenaren een interessant signaal tegenkwamen, werd dit signaal omgezet in een te onderzoeken kennisvraag en onderzocht op waarheidsgehalte bijv. door een kleine expertsessie. Indien er sprake was van een hoog waarheidsgehalte, werd een dergelijk signaal aangereikt aan een collega-beleidsambtenaar/beleidsafdeling met het desbetreffende onderwerp in portefeuille. Deze manier van werken is te zien als 'horizontale marketing' in de beleidsvelden van een ministerie. Tegelijkertijd brengen deze beleidsondernemers soms partijen of individuen bij elkaar die voordien nauwelijks of geen contacten met elkaar onderhielden (Bekker & Veerman, 2009: 28). Daarmee ontstaan nieuwe inzichten, nieuwe combinaties en daardoor mogelijkheden op het laten ontstaan van innovatie; een voortdurende stroom van beleid-praktijk-initiatieven. Dit is als een half gesloten, half open proces te beschouwen. Wisselende netwerkjes worden gevormd rondom signalen. Het beleidsministerie maakt de uiteindelijke keuze wat op te pakken.

Tot slot past bij deze manier van werken ook beleidsondernemerschap vertaald naar beleidsprocessen die een concreet praktijkproduct als eindresultaat opleveren voor een specifieke doelgroep.

Een beleidsambtenaar heeft in het praktijksignalering- en ontwerpproces zélf een ondernemende rol. Hij onderzoekt de (maatschappelijke) markt en zorgt ervoor dat oplossingen worden ontworpen voor gesignaleerde problemen. Zo was er een beleidsondernemer bij het ministerie van OCW met het vermogen een onafhankelijke positie in te nemen tussen ministerie en veld. Als collega's in het ministerie A riepen met betrekking tot een beleidsvraagstuk, en het veld B, dan kon deze beleidsondernemer zijn onafhankelijkheid bewaren en zich blijven concentreren op de vraag: 'Wie heeft er gelijk?' Om vervolgens, samen met interne en externe actoren, te gaan uitzoeken 'wat waar is' en van daaruit op zoek te gaan naar oplossingen van een vraagstuk. De beleidsondernemer omschreef zijn werkwijze als pelgrimstocht waarbij hij tegelijkertijd maatschappelijk werker was. Hij vervulde een onafhankelijke, onderzoekende en tegelijkertijd faciliterende rol.

Metagovernance-niveau: netwerken

Bij typen vijf tot en met zeven wordt vanaf het begin openheid recht gedaan. Minimaal consulteren EN met toelaten en benutten van unusual suspects. Typisch open processen zijn op drie manieren door geïnterviewden weergegeven. Het niveau 7 is een eigen praktijkervaring van de onderzoeker.

5. Open consultatie/advies-proces

Hier worden unusual suspects open uitgenodigd. Er zijn varianten waarbij partijen zélf kunnen aansluiten in de consultatie-discussie over een beleidsthema. Het beleidsministerie neemt de uiteindelijke beslissing over wat met de opgedane inzichten gedaan wordt. Van de andere kant moet een ministerie dan weer wel van goeden huize komen, wil het afwijken van de collectief opgedane inzichten.

6. Open cocreërend kennis(deel) proces van bijv. best practices

Hier delen partijen kennis die bijdraagt aan oplossingen. Denk naast wetenschappelijke kennis aan praktijkkennis in de vorm van 'best practices' die helpen een probleem de wereld uit te helpen. M.a.w. in termen van kennis is sprake van een gelijkwaardigheid tussen wetenskapskennis en praktijkkennis, mede omdat bij cocreëren gelijkwaardigheid wordt betracht tussen alle individuele perspectieven.

7. Open cocreërend visieproces

Tot slot is het mogelijk het netwerk zélf een visie te laten ontwikkelen en deze te laten uitvoeren. Alhoewel deze variant niet uit de interviews naar voren is gekomen, heeft de onderzoeker netwerkbijeenkomsten begeleid met een dergelijk karakter.

Hoofdstuk 3

De niveaus 5, 6 en 7 kunnen methodisch in de beleidspraktijk op de volgende wijze worden ingevuld:

- Toepassing van min of meer erkende consultatie- en cocreatie standaardmethoden zoals de Methode Klinkers, Appreciative Inquiry en Future Search.
- Een combinatie van (delen van) erkende methoden.
- Zelf ontwikkelde methoden door beleidsmedewerkers (of derden) waarbij in fasen, op een open wijze beleid wordt ontwikkeld.

Deze praktijk-beleidsontwikkelingsniveaus geven inzicht in mogelijke functiebeschrijvingen waarmee OMSBO systematisch in de overheidsorganisatie kan worden ingebed.

TABEL 9: BELEIDSONTWIKKELINGSTYPOLOGIE GEORDEND NAAR DE MATE VAN GESLOTENHEID/OPENHEID

Mate van geslotenheid – openheid	Type beleidsproces	Korte Omschrijving
Gesloten	Het ‘klassieke’ gesloten beleidsconsultatieproces	Top-down beleid maken primair met usual suspects en wetenschap. Politiek en overheid beslissen.
	Gesloten beleidsconsultatieproces op invitatie	Usual suspect en experts die geen usual suspects zijn worden bilateraal uitgenodigd in kleinschalige, beheersbare bijeenkomst. Politiek en overheid beslissen.
	Gesloten cocreërend proces	Gesloten netwerk van usual suspects en ambtenaren dat samen bepaalt en beslist.
	Praktijksignalering- en ontwerpproces (Beleidsondernemerschap: half open/half gesloten)	<ul style="list-style-type: none"> • Zélf in het veld op zoek gaan naar signalen, deze ‘testen’ en inbrengen bij collega’s. • Partijen/individuen bij elkaar brengen. Nieuwe inzichten helpen ontstaan. • Beleid als <u>product</u>ontwerpproces zien met als resultaat een concreet praktijkproduct als resultante.
	Open consultatieproces	Gezamenlijk <u>verkennen</u> met usual en unusual subjects. Politiek en overheid beslissen.
Open	Open cocreërend kennis(deel)proces	Faciliteren van <u>netwerk</u> actoren om kennis/praktijkoplossingen te delen die bijdragen aan gemeenschappelijk doel.
	Open cocreërend visie-proces	Netwerk faciliteren zélf een visie te ontwikkelen en deze uit te voeren.

Het ontwerp van een open beleidsproces beperkt zich in de beleidspraktijk dikwijls niet tot één van de bovenstaande niveaus. Er is dan sprake van een combinatie van zowel meer gesloten én open aanpakken. In de onderstaande tabel is open beleidsproces weergegeven zoals zich dat bij het ministerie van Economische Zaken heeft voorgedaan. Omdat er patstellingen waren tussen belangrijke stakeholders werd daar juist eerst gekozen voor een gesloten start met deze partijen met als doel weerstanden te verminderen, acceptatie te verkrijgen voor OMSBO alsmede de scope van het beleidsthema gezamenlijk te bepalen. De gekozen methode bleek daarbij effectief.

Van belang is tevens te beseffen dat de concrete uitkomsten van een fase in OMSBO niet van tevoren bekend zijn. OMSBO wijkt daardoor af van klassiek projectmanagement. Bij projectmanagement worden de eind- en de tussenresultaten (en fasen) van tevoren SMART gespecificeerd (Grit, 2005): specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. In de praktijk van OMSBO vindt de vormgeving van een volgende fase pas plaats nadat de resultaten van een vorige fase bekend zijn. Of dat een nieuwe fase dient te worden ingelast in een ontworpen OMSBO-opzet.

TABEL 10: COMBINATIE VERSCHILLENDE NIVEAUS OPENHEID BIJ EZ-BELEIDSTRAJECT

Fase	Type beleidsproces	Wie uit te nodigen?	Gekozen methoden
Start van het beleidstraject	Gesloten consultatie/adviesproces op invitatie (scope-bepaling)	1. Expert-ambtenaren van andere ministeries 2. Professionele stakeholders I: usual suspects	Kleinschalige beheersbare Group Decision Room bijeenkomst
Fase 1: De toekomst	Cocreërend open visieproces	1. Expert-ambtenaren van andere ministeries 2. Professionele stakeholders I 3. Professionele stakeholders II: Experts die geen deel uitmaken van de usual suspects of ministeries	Appreciative Inquiry
Fase 2: Productontwerp en feedback (via mail)	Open creërend kennisdeelproces	Professionele stakeholders I (deze deden het werk)	Open delen van inzichten via mail en vragen om feedback
Fase 3: Grootschalige feedback-bijeenkomst	Open consultatie EN open visievorming gericht op het kernproduct uit de vorige stap	1. Expert-ambtenaren van andere ministeries 2. Professionele stakeholders I 3. Professionele stakeholders II: Experts die geen deel uitmaken van de usual suspects of ministeries	Combinatie World Café en Group Decision Room
Fase 4: Concretisering product voor de praktijk	Open creërend kennisdeelproces	Professionele stakeholders I	Geen specifieke methode maar afrondende vergaderingen

3.5 Openheid: functiebeschrijvingen en rollen

De zeven typen beleidsprocessen kunnen in organisatorische zin worden omgezet in functiebeschrijvingen waarmee een gerichte match kan worden gerealiseerd met vraagstukken die meer of juist minder gestructureerd ('wicked') zijn:

1. *De klassieke beleidsmedewerker*
Sluit aan bij de meer gesloten vormen van beleidsontwikkeling; werkt voornamelijk met usual suspects en wetenschap.
2. *Beleidsondernemer in twee vormen*
Sluit aan bij de meer open vormen van beleidsontwikkeling.
 - * De beleidsmarketeer die in het veld rondloopt, signalen oppikt en test.
 - * De beleidsondernemer die beleidsprocessen zodanig aanpakt dat het eindresultaat een product is voor een probleem in een doelgroep.
3. *De OMSBO-beleidsmedewerker*
Deze is deskundig in het toepassen van open consultatie en cocreatie-methoden in beleidsprocessen.

Waar de onderzoeksresultaten aanknopingspunten bieden voor nieuwe functiebeschrijvingen, onderscheidt Van der Arend (2007: 175) drie specifieke rollen voor beleidsambtenaren binnen wat zij 'participatietrajecten' noemt. De facilitator, de procesmanager of de netwerksouffleur. Een facilitator begeleidt losse bijeenkomsten, bijvoorbeeld in een Group Decision Room, waarvan Van der Arend (2007) zegt:

'Het resultaat van de sessie – het inzicht, uitgesproken emoties, besluit, plan – komt uit de groep'
(Van der Arend, 2007: 173).

De procesmanager managet en voert een OMSBO-traject uit dat is opgedeeld in verschillende fasen. Daarbij vindt een open en gelijkwaardig proces van beleidsontwikkeling plaats samen met stakeholders. De procesmanager en procesontwerper kunnen een en dezelfde persoon zijn:

'Ze ontwerpen, organiseren en begeleiden processen doorgaans over wat langere en minder afgebakende periodes'
(Van der Arend, 2007: 170).

Deze rol komt overeen met de functiebeschrijving van OMSBO-beleidsmedewerker. Een derde rol is de netwerksouffleur. Dat is in de beleidsontwikkelingscontext een beleidsambtenaar die een netwerk beïnvloedt met vooropgezet plan dat niet door anderen is gekend.

Bijv. door mensen met elkaar in contact te brengen.

Netwerksouffleurs adviseren actoren en *'intervenieren in de kennis en kennis-senkring van anderen'* (Van der Arend, 2007: 177).

Een vooronderstelling is dat de facilitator en de netwerksouffleur geaccepteerde rollen zijn bij de rijksoverheid. De gedachte is dat de facilitator werkzaam is in doorgaans niet opzichtige kleinschalige bijeenkomsten die door hun kleinschaligheid een beperkt risico met zich meedragen (niveau 2: Ge-sloten beleidsconsultatie/advies – proces op invitatie). Voor de netwerksouffleur geldt dat diens werkwijze niet direct zichtbaar is en niet vastligt op papier. Omdat het netwerk-souffleren niet opvalt, wordt er ook geen groot risico ervaren/gepercipieerd.

Dat ligt anders bij de rol van procesmanager; een rol met een meer horizontaal, fasegericht en zichtbaar karakter. Een dergelijke rol kan een probleem zijn voor de meer verticaal georganiseerde, hiërarchische 'command en control'-systemen.

Bij een beleidsontwikkelingsmethode die past binnen het OMSBO-kader is de vooronderstelling dat een rol als procesmanager gewenst is. Die procesmanager kan bij de beleidsontwikkeling binnen de hiërarchische lijnen gepositioneerd zijn bij een beleidsdirectie.

Een andere mogelijkheid is buiten een beleidsdirectie, maar wel binnen het ministerie. Tot slot bestaat de mogelijkheid dat de procesmanager buiten de officiële hiërarchie van een ministerie functioneert, bijvoorbeeld in de vorm van een taskforce.

Met de besproken functiebeschrijvingen en rollen kan de doelgroep waar dit onderzoek zich op heeft gericht, worden gespecificeerd. Wie te helpen met de eindresultaten van dit onderzoek?

Focus op de interne beleidsmedewerker als procesmanager

Naast de positionering van beleidsontwikkeling, al dan niet in een hiërarchische lijn, binnen of buiten een ministerie, speelt een rol of de procesmanager in loondienst is, dan wel dat het beleidsontwikkelingsproces is uitbesteed aan een extern bureau.

De algemene vooronderstelling van de onderzoeker is, dat hoe verder het proces van de hiërarchische lijn af staat in organisatorische zin, hoe meer bewegingsvrijheid en snelheid van handelen een procesmanager heeft. Voorondersteld wordt dat het probleem van het, bij gegeven ongeschreven regels, niet vorm kunnen geven van openheid vooral speelt bij beleidsmedewerkers 'in de verticale lijn' met meerdere lagen boven zich.

Deze vooronderstelling is in lijn met inzichten in de organisatie van innovatieprocessen. Quinn (1985) spreekt over ‘gecontroleerde chaos’ waarbij degenen die innoveren en collectief leren, niet te veel last dienen te hebben van de reguliere organisatorische barrières. Analoog aan deze analyse van Quinn (1985) is de gedachte: hoe meer hiërarchie, hoe meer barrières voor methoden die passen in het OMSBO-kader. Wat betreft de inhuur van een externe kracht is de vooronderstelling dat uitbesteding maakt dat deze externe zich soms meer kan veroorloven dan een interne kracht die in de lijn werkt.

Bij OMSBO wordt in dit onderzoek gefocust op de rol van een interne beleidsmedewerker die als procesmanager een open beleidsontwikkelingsproces wil coördineren en begeleiden én tegelijkertijd in loondienst werkzaam is bij een beleidsdirectie. In die hoedanigheid staat hij als beleidsmedewerker in het brandpunt van de eerder behandelde spanning tussen horizontale en verticale tradities. In de onderstaande tabel is dat positie 6; de focus bij dit onderzoeksproject zal op die positie liggen.

TABEL 11: POSITIE VAN DE PROCESMANAGER

Salaris positie	Positie OMSBO-procesmanager in de organisatiestructuur		
	Buiten het ministerie	Binnen het ministerie, buiten de hiërarchische lijn (beleidsdirectie)	Binnen het ministerie, binnen de hiërarchische lijn (beleidsdirectie)
Externe procesmanager	1	2	3
Procesmanager in loondienst	4	5	6

Kortom, als een beleidsmedewerker zou willen functioneren als procesmanager die methoden toepast die vallen binnen het OMSBO-kader, dan heeft deze beleidsmedewerker te maken met (harde) ongeschreven regels. Regels die de toepassing van open methoden mogelijk belemmeren, terwijl de complexiteit van een thema vraagt om methoden die ‘OMSBO-proof’ zijn. Dan kan het voorkomen dat de beleidsambtenaar moeite heeft met interne ongeschreven regels. Aan dit vraagstuk wil dit onderzoek bijdragen.

3.6 Conclusie

Drie onderzoeksvragen zijn dit hoofdstuk beantwoord:

- Wat is openheid?
- Wat zijn niveaus van openheid?
- Hoe kan die openheid worden gemeten?

Er blijkt enige convergentie in het denken over beleidsontwikkeling. Draagvlak, zingeving en verdisconteren van contextomstandigheden worden belangrijker (Bekkers, 2007). Uit de literatuur wordt niet duidelijk of deze praktijk daadwerkelijk, systematisch en permanent zijn weerslag heeft gekregen bij rijksoverheden.

Opvallend is dat er geen precieze definitie in de literatuur te vinden is die aangeeft wanneer er concreet sprake is van openheid dan wel geslotenheid in de beleidsontwikkeling. Dat betreft zowel het participatieniveau als de mate van inclusie. Dit onderzoek ordent open processen via participatieniveau en inclusie. Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO) ontwikkelt beleid in samenwerking en open interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden. Op de participatieladder is dat minimaal niveau 4 (consulteren). Op de inclusieschaal is het eveneens minimaal niveau 4 (professionele stakeholders, UNusual suspects).

Daarbij laat dit hoofdstuk zien dat er niet één enkele methode is, maar een grote variëteit van methoden die in een beleidspraktijksituatie met elkaar kunnen worden gecombineerd om tot passende OMSBO te komen. De criteria geven dan de minimum randvoorwaarden aan waaraan een beleidsproces dient te voldoen om als OMSBO te worden geclassificeerd.

De concretisering van OMSBO, analoog aan Meulemans hiërarchie – markt – netwerk, laat een ordening van beleidsrollen zien. Naast klassieke beleidsmedewerker is er ruimte voor beleidsondernemers en OMSBO-beleidsmedewerkers. Deze functietypologie komt niet voor in het functiegebouw van de rijksoverheid maar inbedding biedt de mogelijkheid om OMSBO in de organisatiestructuur een sterkere positie te geven.

HOOFDSTUK 4

Ongeschreven regels

Hoofdstuk 4 **Ongeschreven regels**

De tweede centrale variabele die in alle onderzoeksvragen terugkomt is 'ongeschreven regels'. De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk, als onderdeel van het theoretisch kader, worden beantwoord, zijn:

- *Wat zijn (harde) ongeschreven regels?*
- *Hoe vind je (harde) ongeschreven regels?*

Een van de doelen van dit onderzoek is de interne werkelijkheid van overheidsorganisaties, het 'zo werkt het hier', inzichtelijk te maken vanuit vigerende regels. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'geschreven' en 'ongeschreven regels'. Vervolgens wordt het kernbegrip 'harde ongeschreven regels' geïntroduceerd. Ze vertellen ons iets over de 'deep structure' van organisaties en bieden een mentale programmering van beleidsambtenaren.

4.1 De functie van regels

'In every realm of our lives, whether we're at work or play, there are Rules of the Game. And these rules always come in two forms - written rules and unwritten rules'

Peter Scott-Morgan (1993: 5).

De overheid als organisatie 'government' functioneert in belangrijke mate via regels. Denk aan mandaatregelingen, organisatiebeschikkingen, functie- en procedurebeschrijvingen en overige vormen van instructies. Die regels schrijven voor hoe ambtenaren met situaties die ontstaan dienen om te gaan. Ze kunnen helpen problemen te voorkomen, dan wel deze op te lossen. March, Schulz & Zhou (2000) schrijven op de kaft van hun boek 'The dynamics of rules':

'Organizations respond to problems and react to internal or external pressures by focusing attention on existing and potential rules. The creation, modification, or elimination of a rule is a response to events in the outside environment (such as new government regulations) or to events within the organization (such as alterations in internal government structures)'

(March, Schulz & Zhou, 2000; kaft van hun boek).

North (1990) typeert regels als:

'A framework of formal (i.e. laws, regulations) and informal constraints (i.e. customs, taboos); the 'rules of the game', that shape social, political and economic aspects of human interactions. The constraints give rise to a set of opportunities and provide incentives for individuals and organizations; the 'players in the game', to engage in economic activities'
(North, 1990: 24).

North (1990) ziet formele en informele regels dus als 'constraints'. Ze zorgen voor stabiliteit in de wijze waarop activiteiten in een organisatie gebeuren en brengen duidelijkheid in onderlinge relaties tussen mensen. Regels rationaliseren (productie)processen.

Niet alle regels komen voort uit de wens om problemen op te lossen. Naast het zorgen voor stabiliteit en de probleemoplossende functie van regels, vermelden March, Schulz & Zhou (2000) dat regels resultanten zijn van politieke gevechten binnen een organisatie. Ze laten zien wie iets gewonnen, dan wel verloren heeft. Er is sprake van competitie en concurrentie.

Ledeneva (2001: 5) vestigt de aandacht op een specifieke term in de omschrijving van North (1990): 'rules of the game'. Dat is een competitieve beeldspraak die vaak als vanzelfsprekend wordt gezien, maar tegelijkertijd iets zegt over het functioneren van medewerkers binnen en buiten organisaties. Alsof het functioneren van medewerkers een competitieve sportwedstrijd betreft met winnaars en verliezers. Datzelfde geldt op institutioneel niveau. Ledeneva (2005: 5) verwijst naar North (1990), die instituties ziet als:

'The rules of the game in a society or, more formally, humanly devised constraints that shape human interaction'
(Ledeneva, 2005: 5; North, 1990: 1).

De regels die ze uitvaardigen geven de grenzen aan waarbinnen interactie plaatsvindt.

Scott-Morgan (1995) spreekt in zijn klassieker over 'de ongeschreven regels van het spel'. Barker (1992) vergelijkt regels met paradigma's:

'The written and unwritten rules that establish or define boundaries and explain how to behave in order to be successful within these boundaries'
(Barker, 1992: 32).

Om succesvol te zijn, is het nodig de 'rules of the game' te begrijpen. Deze leggen grenzen op, maar maken het ook mogelijk het spel (mee) te spelen. Het spel niet meespelen conform de regels, zich niet conformeren en onconventioneel zijn, kan ertoe leiden dat een beleidsmedewerker te verstaan krijgt dat hij zich dient aan te passen of vertrekken. Als dat veel gebeurt verdwijnen durf, verbeelding en eigen initiatief uit de organisatie.

4.2. Regels als inerte 'deep structure'

Veel auteurs zijn zich ervan bewust dat regels rigiditeit in de hand kunnen werken (March, Schulz & Zhou, 2000: 4, 9). Soms wordt rigiditeit versterkt vanuit een compliance-neiging om elke uitzondering die plaatsvindt vast te leggen in een procedure of werkinstructie. Dan ontstaan te veel regels (Bijlage 2 bespreekt manieren van probleemoplossen in relatie tot veranderende contexten). Regels en eruit voortvloeiende taakdifferentiatie kunnen medewerkers wel of niet stimuleren om samen te werken en creatieve oplossingen te vinden buiten gebaande paden. Ze kunnen verkokering en onderlinge beleidsconcurrentie afremmen, maar ook in de hand werken (Dynamiek, 2008).

Schillemans (2008: 114) noemt zes gevolgen van verkokering:

- Langs elkaar heen werken.
- Tegengestelde interventies uitvoeren of conflicterende eisen stellen.
- 'Blind' voor andere actoren en louter gericht op deelaspecten van problemen.
- Niet communiceren.
- Tegenstrijdige doelen dienen.
- Maatschappelijke drama's omdat overheden door communicatiegebrek niet herkennen hoe alarmerend de informatie is over een situatie waarin zij gezamenlijk actief zijn.

Deze problemen zijn hardnekkig, mede omdat de regels op een dieper niveau hardnekkig zijn. Bepaalde regels in het *'framework of formal and informal constraints'* (North, 1990) blijken niet te wijzigen. Ze kunnen een fundamentele blokkade opwerpen voor nieuwe aanpakken. Dat is een inzicht waarop we hier voortbouwen.

Zuboff & Maxmin (2002: 19) gebruiken de term 'deep structure' en verwijzen naar Gersick (1991: 16), die 'deep structure' ziet als *'the design of the playing field and the rules of the game'*. Over het ontwerp van het speelveld (lees: van organisatie) en interne spelregels merken ze op:

'It is a highly durable order that expresses its internal organization as well as the basic activities that define its existence and governs its interaction with the environment It is the deep structure that helps an organization to persist and to limit change. As Gersick notes 'It generates a strong inertia, first to prevent the system from generating alternatives outside its own boundaries, then to pull any deviations that do occur back into line' (Zuboff & Maxim, 2002: 19; Gersick, 1991: 19).

Die inertie neemt ook Mintzberg (2010) waar. Over decennia heen is veel in organisaties hetzelfde gebleven.

'The more the things change, the more they stay the same'
(Mintzberg, 2010: 208).

Mintzberg wijst naar de introductie van het internet. Aan de oppervlakte hebben wijzigingen plaatsgevonden, maar niet in de diepte. Dat geldt voor het managen binnen 'design' en de 'rules of the game'.

'Internet does not change the practice of management fundamentally, but it establishes the characteristics which exists for decades'
(Mintzberg, 2010: 208).

Het organisatieontwerp vertaald naar regels bepaalt voor spelers de grenzen van wat wel en niet mag en hoe al dan niet succesvol te zijn. Tegelijkertijd is een dieperliggend patroon waar te nemen: een 'diepte-structuur'. Deze veranderen gaat niet gemakkelijk. Er is 'inertie' die belemmerend kan zijn voor OMSBO. Een vervolgvraag is uit welke elementen een organisatieontwerp is opgebouwd. Wat is daarvan te leren over inertie?

Organisatieontwerp: algemene elementen

Mintzberg (2006) biedt in zijn klassieker 'Organisatiestructuren' overzicht in het ontwerpen en structureren van organisaties. Hij stelt dat bij iedere georganiseerde activiteit aan twee fundamentele en tegengestelde voorwaarden moet worden voldaan: arbeidsverdeling en coördinatie (Mintzberg, 2006: 3). Hij onderscheidt vijf structuurelementen: strategische top, operationele kern (degenen die het primaire proces uitvoeren), lijnmanagement, technische staf (degenen die richtlijnen voorschrijven, het werk plannen en begroten etc.) en dienstverlenende staf (die adviseert en op verzoek ondersteuning biedt). Mintzberg (2006) onderscheidt zeven coördinatiemechanismen:

1. Direct toezicht: iemand geeft aanwijzingen voor het werk van anderen.
2. Standaardisatie van werkzaamheden.
3. Standaardisatie van vaardigheden.
4. Standaardisatie van de output.
5. Onderling overleg (aanpassing op basis van wederzijdse argumenten).
6. Centralisatie van waarden (delen van hetzelfde stelsel van overtuigingen).
7. Het spel om de (informele) macht.

Kor, Wijnen en Weggeman (2007: 61) noemen zes ontwerpvariabelen, afgeleid van het 7-S-model van McKinsey:

- Structuur: taak-, verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling.
- Systemen: regels en procedures die het dagelijks leven sturen.
- Managementstijl: de kenmerken en gedragspatronen van het management.
- Personeel: karakteristieken en vaardigheden van de medewerkers.
- Cultuur: gemeenschappelijke normen en waarden van mensen en hun daaruit voortvloeiende manier van doen.
- Strategie: manier waarop en middelen waarmee doelen worden gerealiseerd.

Thema's als standaardisatie, procedures en systemen wijzen naar een constante in organisatieontwerpen: bureaucratie. Diefenbach & Todnem (2012) wijzen naar de continuïteit van bureaucratische kenmerken in organisaties:

'Despite the constant introduction and re-introduction of 'new' business concepts and change rhetorics, key principles and mechanisms of management and organization do not change: the hierarchical order of social relationships, the dominance of superiors, their prerogatives and privileges as well as the well-functioning, obedience and tight control of subordinates via all sorts of fysical and virtual bureaucratic means continue whatever the actual change initiative (seemingly) suggests'
(Diefenbach & Todnem, 2012: 4).

Er is, in lijn met de opmerkingen van Mintzberg (2010) over organisatorische inertie, sprake van een *'history of no change'* (Diefenbach & Todnem, 2012: 5). Terwijl een samenleving verandert, blijft bij een overheid veel hetzelfde, vooral in bureaucratie en regels.

Graves (1974, 1981) laat zien dat probleem aanpakken louter vanuit regels en bureaucratie niet in staat zijn verantwoord om te gaan met *'wicked problems'* (zie bijlage 2, tabel 30). Dan ontstaat er een discrepantie *'tussen een toenevende vraag naar "goodgovernance" en het vermogen van overheden om die te leveren'* (Kupchan 2012: 62).

Bureaucratie is een constante en dat brengt generieke patronen van bureaucratische standaardisatie mee. Rainey (2009) typeert een ontwikkelde bureaucratie als:

- Afgebakende (juridische) taakgebieden door regels die reguliere activiteiten en vereisten officieel vastleggen en verdelen over vaststaande posities en afdelingen.
 - Er is een autoriteitshiërarchie met toezicht van hogere op lagere rangen.
 - Posities in een bureaucratie vragen om experttraining en de volledige arbeidscapaciteit van de beambte.
 - Een managementpositie is voor de beambte een voltijds roeping, of carrière.
- (Rainey, 2009: 29).

Bovenstaande kenmerken komen terug bij elk organisatieontwerp en worden, al dan niet onder druk van experts in administratieve organisatie en compliance, vertaald in formele structuren als mandaatregelingen, organisatiebeschikkingen en bijbehorende richtlijnen, regels, voorschriften, procedures en taakomschrijvingen. Deze regelen verantwoordelijkheden, bevoegdheden, vereiste kwalificaties en wijze van uitvoering. Hogere niveaus van overheidsbeheersing gaan hand in hand met hogere niveaus van formalisering, standaardisering van personele procedures en centralisatie (Holdaway, Newberry, Hickson & Heron, 1975; Rainey, 2009: 225). Fiol en Lyles (1985) geven aan dat niet vernieuwing maar gedrag uit het verleden wordt bestendigd en versterkt:

'A centralized, mechanistic structure tends to reinforce past behaviors, whereas an organic, more decentralized structure tends to allow shifts of beliefs and actions'
(Fiol & Lyles, 1985: 805).

Diefenbach & Todnem (2012: 2) accentueren het onderscheid tussen hiërarchie en bureaucratie. Zij beschrijven hiërarchie als *'A vertical organisation of tasks'* en bureaucratie als *'Rule-bound execution of tasks'*.

Hales (2002) stelt dat bij veranderingen in bureaucratieën twee kenmerken overeind blijven: a) hiërarchische controle en b) regels die vanuit een centraal punt kunnen worden opgelegd (bureaucratie). Het gevolg is dat de kenmerken 'verticale verantwoording' en 'individuele managementverantwoordelijkheid' behouden blijven. De twee kenmerken van Hales (2002) komen terug bij Redder & Woolcock (2004) als zij overheden bespreken en focussen op verantwoordingssystemen. Zij stellen dat deze zijn ontworpen vanuit hiërarchische 'command and control'-vooronderstellingen.

Bij 'command en control' horen afgebakende taakvelden, de regel dat een bovengeschiedte een ondergeschiedte mag benoemen en dat het management regels mag uitvaardigen (Sharitz & Hyde, 2012; Weber, 1922). Zo zijn overheidsambtenaren verantwoording verschuldigd aan naast-hogeren in de lijn. Die zijn verantwoording verschuldigd aan hun minister en tot slot dient de minister verantwoording af te leggen aan het parlement. March (2010) constateert dat regels meer duiden op te verrichten taken en verplichtingen dan dat ze beleidsmedewerkers helpen te anticiperen op situaties en daarbij zélf beslissingen te nemen.

Een hard (structuur) én zacht (cultuur)aspect

Als de auteurs worden vergeleken, kan een structurele component van regels worden onderscheiden, te vertalen in expliciete regels die hiërarchie (vertical organization of task) én bureaucratie uitdrukken (rule-bound execution of tasks). Anderzijds wordt een cultureel aspect onderkend, uitgedrukt in informele, ongeschreven regels die gedrag sturen. Tabel 12 geeft zowel de structurele als culturele component weer.

TABEL 12: HIËRARCHIE, BUREAUCRATIE EN CULTUUR

Wie?	Structuuraspecten van organisaties geëxpliciteerd in een (geschreven) organisatieontwerp (Diefenbach & Sillince, 2011)		Cultuuraspecten van een organisatie
	Hiërarchie	Bureaucratie	
Weber (1922) volgens Rainey (2009)	Autoriteitshiërarchie/ top-down toezicht met bevoegdheid decharge te verlenen aan activiteiten.	Afgebakende taakgebieden d.m.v. regels; managementpositie is voltijdse roeping/carrière; posities vragen experttraining en volledige arbeidscapaciteit.	Onderling overleg via wederzijdse argumentenuitwisseling
	Coördinatie als basisvoorwaarde.	Arbeidsdeling als basisvoorwaarde.	
Mintzberg (2006)	Elementen zijn: * Strategische top. * Lijnmanagement.	Structuurelementen: * Operationele kern. * Technische staf. * Dienstverlenende staf.	Centralisatie van waarden (delen van hetzelfde stelsel van overtuigingen).
	Direct toezicht: iemand geeft werkaanwijzingen aan anderen.	Standaardisatie van: * Werkzaamheden. * Vaardigheden. * Output.	Spel om de (informele) macht.

TABEL 12: HIËRARCHIE, BUREAUCRATIE EN CULTUUR (VERVOLG)

Wie?	Structuuraspecten van organisaties geëxpliciteerd in een (geschreven) organisatieontwerp (Diefenbach & Sillince, 2011)		Cultuuraspecten van een organisatie
	Hiërarchie	Bureaucratie	
Kor, Wijnen & Weg-geman (2007)	Structuur I: De hiërarchische taak- en bevoegdheidsverdeling.	Structuur II: Regel-gebonden taak- en bevoegdheidsverdeling. Systemen: Regels en procedures die het dagelijks handelen sturen.	Managementstijl: Kenmerken en gedragspatronen van management. Personeel: Karakteristieken en vaardigheden van medewerkers. Cultuur: Gemeenschappelijke normen en waarden van groep en daaruit voortvloeiende manier van doen. Strategie: Manier waarop en middelen waarmee doelen worden gerealiseerd.
	Hiërarchische controle. Regels vanuit centraal punt opgelegd; individuele management-verantwoordelijkheid. Verticale verantwoording.		

dat te begrijpen, biedt Gilsdorf (1998) aanknopingspunten. Ze omschrijft regels als:

'The assumptions organizational members make about the right way to communicate in given situations in their particular organization' (Gilsdorf, 1998: 174).

Haar omschrijving richt zich op communicatiegedrag maar kan worden veralgemeeniseerd tot organisatorisch praktijkhandelen van medewerkers. Regels zijn vooronderstellingen van leden van een organisatie over de 'juiste' manier van handelen in gegeven situaties in hun organisatie. Gilsdorf (1998) stelt verder dat regels:

'Formeel en informeel kunnen zijn, geschreven of oraal, impliciet of expliciet, organisatiebreed of organisatiespecifiek'
(Gilsdorf, 1998: 175).

Daarbij is er onderscheid tussen regel en beleidsmaatregel. Een beleidsmaatregel geeft een overtuiging en/of koers voor actie weer m.b.t. een belangrijk organisatorisch thema. Diverse regels kunnen worden gezien als beleidsmaatregel, maar andere regels zijn te vinden buiten beleidsmaatregelen (Gilsdorf, 1998: 175).

Gilsdorf (1998: 175) onderscheidt vier categorieën geschreven en ongeschreven regels:

1. Geschreven, erkende regels, die expliciet zijn gecommuniceerd en worden nageleefd en stroken met organisatiedoelen.
2. Geschreven, niet erkende regels, die wel bestaan maar verouderd zijn en niet meer worden nageleefd. Ze stroken niet met organisatiedoelen.
3. Ongeschreven regels, erkend omdat ze stroken met organisatiedoelen (voorbeeld: als je een contract hebt van drie dagen per week, word je geacht 24 uur per dag voor de top van de organisatie ter beschikking te staan).
4. Ongeschreven regels die niet erkend zijn, omdat ze niet stroken met organisatiedoelen (voorbeeld: medewerkers mogen 20 minuten te laat komen zonder te bellen naar hun baas).

De onderstaande tabel vat de inzichten van Gilsdorf (1998) samen:

TABEL 13: ALGEMENE ORDENING VAN REGELS (NAAR GILSDORF, 1998)

Regels: Vooronderstellingen over juiste manier van handelen in gegeven organisatorische situaties			
Formeel/Expliciet/Geschreven		Informeel/Impliciet/Ongeschreven/Oraal	
Organisatiebreed: Dit levert een afbakening van type ongeschreven regels op. • Erkende regel • Niet erkende regel	Organisatiespecifiek: Dit onderzoek richt zich op informeel erkende ongeschreven regels die tot de 'diepe structuur' behoren. March (2010) beschrijft de samenhang tussen formele regels en informele regels als volgt: • Erkende regel • Niet erkende regel <i>'Routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the believes, codes, paradigms, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate and contradicts those roles and routines Rules are codified to some extent but the codification is often incomplete. Inconsistencies are common. As a result, compliance with any specific rule is not automatic'</i> (March, 2010: 22).	Organisatiebreed: Dit onderzoek richt zich op informeel erkende ongeschreven regels die tot de 'diepe structuur' behoren. March (2010) beschrijft de samenhang tussen formele regels en informele regels als volgt: • Erkende regel • Niet erkende regel <i>'Routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the believes, codes, paradigms, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate and contradicts those roles and routines Rules are codified to some extent but the codification is often incomplete. Inconsistencies are common. As a result, compliance with any specific rule is not automatic'</i> (March, 2010: 22).	Organisatiespecifiek: Dit onderzoek richt zich op informeel erkende ongeschreven regels die tot de 'diepe structuur' behoren. March (2010) beschrijft de samenhang tussen formele regels en informele regels als volgt: • Erkende regel • Niet erkende regel <i>'Routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the believes, codes, paradigms, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate and contradicts those roles and routines Rules are codified to some extent but the codification is often incomplete. Inconsistencies are common. As a result, compliance with any specific rule is not automatic'</i> (March, 2010: 22).

De geschreven ('codified') regels zijn doorgaans onvolledig en inconsistent en een kern waaromheen politieke activiteit wordt geconstrueerd. Scott-Morgan (1995) geeft de volgende definitie van geschreven regels:

'Alle formele en begrepen aspecten van een organisatie. Het omvat een breed scala van aspecten zoals de visie van de onderneming, de organisatiestructuur en het beleid en ook de specifieke aspecten van strategie, procedures, procesbeschrijvingen en beloningssystemen'
(Scott-Morgan, 1995: 30).

Geschreven regels gaan over wat op papier staat, dat zeggingskracht heeft binnen een organisatie. Ongeschreven regels komen overeen met de interne politiek binnen een organisatie en beginnen vaak bij de leiding: de wijze waarop die zich gedraagt. Ongeschreven regels zijn te zien als resultante van geschreven regels én de wijze waarop een leiding zich gedraagt. Het resultaat weerspiegelt zich in de manier waarop geschreven regels die een leiding uitvaardigt, door een medewerker in de dagelijkse praktijk worden geïnterpreteerd en vormgegeven (Scott-Morgan, 1995: 30). Ongeschreven regels kunnen positieve en negatieve effecten hebben in en voor organisa-

ties (Scott-Morgan, 1995: 37).

De ontstaansoorzaak van ongeschreven regels is dat op de geschreven regels verschillende factoren inwerken die een leiding niet kan beheersen of meten. Denk bijvoorbeeld aan de invloed van een lokale cultuur. Daardoor worden, zo stelt Scott-Morgan (1995), geschreven regels ondermijnd, versterkt of veranderd en komen verborgen of ongeschreven regels tot stand die het werkelijke gedrag van medewerkers bepalen.

Ledeneva (2001: 5) onderschrijft de gedachte dat ongeschreven regels het werkelijke gedrag van medewerkers bepalen: *'The informal order balances the formal one'*. Informele regels halen de scherpe kantjes af van de formele regels en maken ze werkbaar. In de praktijk bepalen vooral informele regels het doen en laten van personen.

'Informal constraints are defined by codes of conduct, norms of behavior and conventions. Underlying these informal constraints are formal rules, but these are seldom an obvious and immediate source of choice in daily interactions. Formal rules include political (and judicial) rules, economic rules and contracts, and they determine formal constraints'
(Ledeneva, 2001: 5; North, 1990: 3).

De rode draad bij March, Scott-Morgan en Ledeneva is dat ongeschreven regels ontstaan om geschreven regels werkbaarder te maken.

4.4 Ongeschreven regels opsporen via Scott-Morgan

Scott-Morgan (1995) gebruikt drie invalshoeken met bijbehorende vragen om ongeschreven regels te vinden:

1. *Motivatoren* (Scott-Morgan, 2005: 39/71)
Dit zijn elementen die belangrijk zijn voor medewerkers in kwestie. Ongeschreven regels kunnen via motivatoren worden gevonden door de volgende vragen:

- Waardoor worden medewerkers gemotiveerd in deze organisatie en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?
 - Om welke redenen komen zij 's ochtends hun bed uit en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?
 - Wat zien ze als een beloning en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?
 - Wat willen ze vermijden? Wat zien ze als straf en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?
2. *Machtsgevers* (Scott-Morgan, 2005: 40/71)
Dit zijn personen die medewerkers in staat stellen om te krijgen wat ze willen. Mensen die beloningen kunnen geven, dan wel straffen kunnen uitdelen die onder de motivatoren worden genoemd. Kernvraag is: gegeven de motivatoren, wie is belangrijk voor de mensen en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?
 3. *Hefbomen* (Scott-Morgan, 2005: 41/71)
Hefbomen zijn condities waarvan mensen menen dat ze gecreëerd moeten worden. Ze stemmen overeen met vermeende prestatiecriteria. Deze zijn te vinden door de vraag: gegeven de motivatoren en machtsgevers, hoe en op wat worden mensen beoordeeld en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?

Scott-Morgan (1995) onderscheidt acht stappen:

1. Bespreken van centrale vraag.
2. Oriënterende gesprekken: aan centrale vraag gerelateerde onderwerpen.
3. Eerste zeven gesprekken: onderwerpen en eraan gerelateerde ongeschreven regels nader uitdiepen.
4. Eerste evaluatie en selecteren van belangrijke gedragingen.
5. Tweede zeven gesprekken: focus op inzicht in oorzaken en verbanden.
6. Bevestigen of controleren van de inzichten.
7. Afsluitende teamworkshop: classificatie ongeschreven regels.
8. Presentatie aan het management.

De methode is in het kader van dit onderzoek aangepast om een verband tussen ongeschreven regels en openheid te leggen en verklaringen te verkrijgen voor de door de geïnterviewden aangegeven verbanden. In hoofdstuk 5 wordt deze aanpassing besproken.

4.5 Individuele versus collectieve interpretaties

Als ongeschreven regels worden onderzocht, is het van belang onderscheid te maken tussen individuele interpretaties van geschreven regels door medewerkers en collectieve interpretaties. Juist collectieve interpretaties bieden inzicht in de ongeschreven modus operandi op organisatieniveau. Maar wat wordt bedoeld met collectieve interpretaties?

Argyris en Schon (1978) geven aan dat medewerkers in organisaties gedeelde vooronderstellingen hebben die de status quo beschermen. Weick en Roberts (1993: 357-358) spreken over *'organizational mind'* en *'collective mental processes'*. Kim (1993) schrijft, in lijn met Senge (1990), over *'mental models'*:

'Deeply held internal images of how the world works, which have a powerful influence on what we do because they also affect what we see'
(Kim, 1993: 39; Senge, 1990).

'Even in the most bureaucratic of organizations, despite the preponderance of written SOP (standard operating procedures) and established protocols there is much more about the firm that is unwritten; it's essence is embodied more in the people than in the system. Comparatively little is put down on paper or stored in computer memories. The intangible and often invisible assets of an organization reside in individual models that collectively contribute to the shared mental models'
(Kim, 1993: 41).

Collectieve interpretaties van geschreven regels zijn te zien als gedeeld mentaal model van ongeschreven regels, die het handelen van medewerkers richting geeft. Dit onderzoek noemt collectief gedeelde ongeschreven regels **'harde ongeschreven regels'**. Harde ongeschreven regels zijn deel van de *'shared mental models'*, een gestructureerde set van regels die het handelen van medewerkers bepaalt, een *'programming'* om bepaalde organisatiedoelen te verwezenlijken. Het zijn impliciete beslisregels die medewerkers collectief volgen. In tegenstelling tot Scott-Morgan (1993) stellen we dat ongeschreven regels niet afhankelijk zijn van het leidinggevende in een organisatie. Doordat ze in de *'deep structure'* zitten zijn ze moeilijk te wijzigen.

TABEL 14: OVERZICHT VAN BELANGRIJKE BEGRIPPEN

Begrip	Omschrijving
De dieptestructuur van een organisatie (deep structure)	Een zeer hardnekkige/moeilijk te wijzigen orde die een uitdrukking is van de interne organisatie en fundamentele existentiële activiteiten.
Systeeminertie	Vast blijven houden aan wat/hoe dingen worden gedaan. Veranderingen beperken, afwijkingen terugbrengen binnen bestaande lijnen.
(Continuïteit van) bureaucratische kenmerken	Belangrijkste beginselen en mechanismen organisatie en beheer: hiërarchie met rechten/privileges, gehoorzaamheid en strakke controle waarmee oude systeem kan worden voortgezet.
Collectieve interpretaties	Ongeschreven modus operandi op organisatieniveau.
Informele regels	Gedragscodes, gedragsnormen en conventies. Daaronder liggen formele regels, maar die zijn zelden een duidelijke en directe bron van keuze in de dagelijkse interacties.
Gedeelde mentale modellen (shared mental models)	Diepgewortelde interne (collectieve) beelden over hoe de wereld in elkaar zit.
Met de inzichten van Schein (2010) en Graves (Cowan & Todorovic, 2000) kunnen harde ongeschreven regels worden gepositioneerd als 'unwritten core values system rules'. Schein (2010) omschrijft culturele niveaus als: Ongeschreven regels	Een resultaat van geschreven regels en de wijze waarop een leiding zich gedraagt. Het resultaat weerspiegelt zich in de manier waarop geschreven regels die een leiding uitvaardigt, door een medewerker in de dagelijkse praktijk worden geïnterpreteerd en vormgegeven.
'The degree to which the cultural phenomenon is visible to the observer these levels range from very tangible overt manifestations that one can see and feel to the deeply embedded, unconscious assumptions that I'm defining as the mantle of culture'	Harder ongeschreven regels die medewerkers voelbaar maken in de manier waarop zij hun type leidinggevend en daardoor moeilijk te wijzigen.

Schein (2010: 24) maakt een onderscheid naar 'artefacten', ondersteunende overtuigingen en basisvooronderstellingen. Om zijn begrip 'basisvooronderstellingen' te duiden, legt hij een relatie met Argyris en Schon door te stellen:

'Basic assumptions, in this sense, are similar to what Argyris and Schon

identified as 'theory in use' - the implicit assumptions that actually guide behavior, that tell group members how to perceive, think about and feel about things'

(Schein, 2010: 26).

Zijn indeling maakt een vergelijking mogelijk met Graves. Cowan & Todorovic (2000) hebben uitgewerkt hoe Graves ontstaan en patronen van 'deep values' onderzocht die wereldvisies vormen en organisatiepercepties en organisatorische 'mindset' bepalen, leider/volger-relaties in bepaalde vormen gieten, beslissingsstructuren vormgeven en de 'werkelijkheid definiëren' (Cowan & Todorovic, 2004; Beck & Cowan, 1996). Uit de vergelijking ontstaat de volgende tabel.

TABEL 15: EEN POSITIONERING VAN GESCHREVEN EN ONGESCHREVEN REGELS IN SCHEINS 'LEVELS OF CULTURE' EN DE WAARDENSOORTEN VAN CLARE W. GRAVES

Schein (2010)		Graves / Cowan & Todorovic (2000)	Type regels	Niveau van zichtbaarheid
Artefacten	Organisatie-structuren, procedures etc.	Oppervlakte waarden	Geschreven regels	Zichtbaar
Ondersteunende, verborgen overtuigingen en waarden	Strategieën, doelen, filosofieën (ondersteunende 'waaroms')	Verborgen waarden	Ongeschreven regels en 'copingstrategieën'	Minder/niet zichtbaar
Onderliggende (collectieve) basis-vooronderstellingen	Onbewuste voor vanzelfsprekend aangenomen overtuigingen en percepties, gedachten en gevoelens	Diepe waarden systemen/'deep value systems'	Harde ongeschreven regels	

thinking. it stops questioning. it remembers the answers but has forgotten the questions. The theory of business becomes culture.' En verder *'some theories of the business are so powerful that they last for a long time. But eventually every theory becomes obsolete'* (Drucker, 1994: 101).

4.6 Conclusies

Een van de doelen van deze studie is de interne werkelijkheid van overheidsorganisaties, het 'zo werkt het hier', inzichtelijk te maken vanuit vigerende regels. Regels schrijven voor hoe ambtenaren met situaties dienen om te gaan. Ze helpen problemen te voorkomen of op te lossen maar hebben ook een schaduwzijde. Ze zijn rigide en verkokerd en doven verbeelding, durf en eigen initiatief uit.

Deze studie richt zich op harde ongeschreven regels en introduceert daarmee een nieuw begrip in de bestuurskundige literatuur. Waar de veronder-

stelling is dat ongeschreven regels beïnvloed kunnen worden door stijlen van leidinggeven, laat dit hoofdstuk zien dat er dieperliggende ongeschreven regels zijn die niet door de leiding kunnen worden beïnvloed. Deze kunnen als moeilijk te wijzigen regels worden beschouwd. Het betreft, in lijn met Gilsdorf (1998), informeel erkende ongeschreven regels die tot de 'diepe structure' behoren. Ze maken deel uit van de collectieve mindset (Schein, Graves en Drucker).

Hoofdstuk 5 **Copingstrategieën**

In dit hoofdstuk komt de derde centrale onderzoeksvariabele aan bod: copingstrategie. De onderzoeksvragen die centraal staan in dit hoofdstuk zijn:

- *Wat zijn copingstrategieën?*
- *Hoe analyseer je copingstrategieën?*

Met behulp van een overzichtsartikel van Tummers et al. (2015) zal de wijze

HOOFDSTUK 5

Copingstrategieën

waarop dit onderzoek kijkt naar copingstrategieën, worden gepositioneerd ten opzichte van gangbare inzichten. De uiteindelijk gekozen omschrijving van het begrip 'copingstrategie' is de wijze van analyseren tot op het niveau van concrete instructies. Om dat te kunnen, diende in interviews impliciete kennis te worden geëxpliciteerd. Daarvoor is een specifieke vaardigheidsanalysemethode gebruikt die in dit hoofdstuk wordt uitgelegd.

Dit onderzoek levert families (clusters) van copingstrategieën met bijbehorende gedetailleerde gedragsbeschrijvingen op die 'van professional op professional' (lees: van beleidsmedewerker op beleidsmedewerker) overdraagbaar zijn.

5.1 Copingstrategie: begripsafbakening voor dit onderzoek

Tummers, Bekkers, Vink en Musheno hebben in 2015 een uitputtend overzichtsartikel gepubliceerd over copingstrategieën waarbij ze vooral hebben gekeken naar 'public service deliveries', publieke diensten waarbij sprake is van direct contact met klanten. Het begrip coping wordt gerelateerd aan stress. De auteurs zien coping als een 'sensitizing concept' en definiëren het als:

'behavioral efforts frontline workers employ when interacting with clients, in order to master, tolerate or reduce external and internal demands and

conflicts'
(Tummers et al.: 5).

Verder worden in dat artikel families van copingstrategieën beschreven, te weten: naar klanten toe bewegen, van klanten weg bewegen en langs klanten heen werken. Tot slot wordt gefocust op 'behavior coping', type 1 zoals in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL 16: EXAMPLES OF VARIOUS WAYS OF COPING OF FRONTLINE WORKERS. WE FOCUS ON TYPE 1. (TUMMERS ET AL: 8)

	Behavioral coping	Cognitive coping
During client-worker interactions: Waar bij Tummers et al. (2015) de focus ligt op de 'frontline workers', ligt in dit onderzoek de focus op beleidsmedewerkers, met daarbij de volgende aandachtspunten:	1. Rule bending, rule breaking, aggression to clients, routinizing, rationing, using personal resources to help clients.	2. Client-oriented cynicism, compassion towards clients, emotional detachment from clients
Not during client-worker interactions: 1. Ook beleidsambtenaren gebruiken copingstrategieën in hun dagelijkse werkzaamheden.	3. Social support from colleagues, complaining towards managers, turnover, substance abuse.	4. Cognitive restructuring, cynicism towards work, work alienation

2. De specifieke factor bij beleidsambtenaren, de zogenaamde stressor, die centraal staat in dit onderzoek is de spanning tussen verticaal en horizontaal.
3. De doelgroep 'klanten van publieke diensten' worden bij beleidsambtenaren 'usual suspects' en 'unusual suspects' vanuit horizontaal oogpunt en de 'hiërarchische lijn' vanuit verticale optiek.
4. Bij 'rules', waar Tummers et al. (2015) op focussen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen geschreven en ongeschreven regels.
5. Veel van de copingstrategieën die Tummers et al. (2015) beschrijven,

variëren in mate van concreetheid. De in onderzoek gebruikte vaardigheidsanalysemethode maakt copingstrategieën zodanig concreet dat ze, als vorm van praktisch kennismanagement, gemakkelijk overdraagbaar zijn 'van professional naar professional'. Deze methode is medebepalend voor de uiteindelijk gehanteerde definitie van copingstrategieën in dit onderzoek.

6. Tummers et al. (2015) hebben families van copingstrategieën beschreven voor de doelgroep 'frontline workers'. Dit onderzoek levert families (clusters) van copingstrategieën op voor beleidsambtenaren die openheid willen realiseren in de beleidsontwikkeling bij de stressor verticaal-horizontaal.

Ledeneva (2001) laat zien dat met geschreven en ongeschreven regels kan worden omgegaan. Ledeneva (2001: 5-6) stelt dat de ongeschreven regels zijn te gebruiken om 'het spel te winnen':

'To put it more bluntly, unwritten rules define the ways of circumventing constraints, both formal and informal, of manipulating their enforcement to one's own advantage, and of avoiding penalties by combining the elements of the rules of the game creatively.'

Er zijn 'copingstrategieën' om regels te benutten voor een gewenst doel. Dat gewenst doel is in dit proefschrift openheid in beleidsontwikkeling in het spanningsveld verticaal - horizontaal. Folkman & Moskowitz (2004: 745) omschrijven het woord 'coping' als:

'The thoughts and behaviors used to manage the internal and external demands of situations that are appraised as stressful'
(Folkman & Moskowitz, 2004: 745).

Met een vooruitblik op de vaardigheidsanalysemethode die in dit onderzoek is gebruikt, worden 'thoughts' gezien als 'principes van waaruit wordt gehandeld', 'behaviors' als 'gestructureerde sets acties' en 'internal and external demands of situations that are appraised as stressful' als 'problemen waarmee dient te worden omgegaan dan wel doelen die dienen te worden gerealiseerd'. In het bijzonder gaat het om strategieën waarmee harde ongeschreven regels benut (of omzeild) worden om grotere openheid in beleidsontwikkeling te bewerkstelligen (gearceerde deel in onderstaande tabel).

In dit onderzoek wordt een copingstrategie gedefinieerd als:

'Principes van waaruit wordt gehandeld (operationele principes) en eraan verbonden gestructureerde sets van acties, ten behoeve van het omgaan

met een probleem of het realiseren van een doel.'

TABEL 17: GESCHREVEN REGELS/HARDE ONGESCHREVEN REGELS/WAT DOE JE ER-MEE?

5.2 Copingstrategieën: impliciete kennis expliciteren

Geschreven regels	Harde ongeschreven regels: (collectief gedeeld)	Wat doe je ermee?
Het in kaart brengen van een copingstrategie heet 'modelleren'. Modelleren is volgens Dilts (1994):		
'Het opbreken van een complexe vaardigheid in kleine stukken die kunnen worden herhaald of toegepast door een ander' (Dilts, 1994: XXV).	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	Volgen Benutten

Een model is gedefinieerd als:

'Een beschrijving of een analogie die wordt gebruikt om iets te visualiseren dat niet direct kan worden geobserveerd' (Dilts, 1998a: 28).

Het doel van modellen is een specifieke vaardigheid te beschrijven in de vorm van een model. Daarbij is het niet de vraag of een model 'waar' is, maar of het bruikbaar is (Dilts, 1998a: 26).

Een beschrijving is niet de werkelijkheid zelf:

'Een zinvolle en procedurele abstractie van de werkelijkheid. Het heeft een doel en is een procedureel begrip van de werkelijkheid' (Koochang, Harman & Britz, 2008: 67).

Het is een abstractie van waaruit mensen handelen in de wereld. Alle modellen zijn 'vereenvoudigingen' (Senge, 1990b: 176). Aanvullend is van belang dat een modelbeschrijving die wordt gemaakt van een copingstrategie inzicht biedt in:

- Een eindresultaat dat kan worden beschreven in criteria die concreet zijn gemaakt.
- Indien nodig manieren specificereet waarbij (tussen)resultaten kunnen worden vergeleken met de gewenste situaties (Miller, Galanter & Pribram, 1986: 31).

Voor het modelleren van een 'copingstrategie' biedt het concept van Logische Niveaus een handvat. Deze vinden hun oorsprong in het werk van de antropoloog Gregory Bateson (1979). Robert Dilts (1991) heeft deze omgezet in een praktische indeling van logische niveaus:

- Identiteit: Wie ben ik?
- Overtuigingen: Wat vind ik belangrijk?
- Capaciteiten/strategieën: Hoe doe ik het?
- Gedrag: Wat precies doe ik (zichtbaar gedrag)
- Omgeving: In welke omgeving doe ik het?

Met de logische niveaus kan structuur worden gebracht in copingstrategieën. Zoals Dilts (1991) stelt:

'The environment level involves the specific external conditions in which behavior takes place. Behaviors are those occurrences that can be seen, heard, felt etc. in the sensory world. Capability is the level at which one is able to select, alter and adapt a class of behaviors to a wider set of external situations. At the level of beliefs we may encourage, inhibit or generalize a particular strategy, plan or way of thinking. Identity consolidates whole systems of beliefs and values into a sense of self'
(Dilts, 1991: 3).

Miller, Galanter & Pribram (1986) leggen een accent op capaciteiten, op knowhow (vaardigheden). Ze schrijven:

'Skills are normally tacit, but by careful analysis and investigation we are often able to discover the principles underlying them and to formulate verbal instructions for communicating the skills to someone else'
(Miller, Galanter & Pribram (1986: 143).

Daarmee wordt het mogelijk om, analoog aan Seymour (1993) vanuit de logische niveaus én Miller, Galanter & Pribram (1986), aan te geven wat de kenmerken van een copingstrategie als vaardigheid inhoudt:

- Gedrag: Wat een persoon doet (specifieke instructies) per sleutelstap.
- Strategieën: Wat is de hoofdlijn van belangrijke sleutelstappen die ie-

mand moet doen?

- Operationele principes: Als je strategie toepast, wat is dan van wezenlijk belang?

Overtuigingen in de logische niveaus van Dilts (1991) zijn dan 'operationele principes', principes van waaruit wordt gehandeld. Tussen de specifieke verbale gedragsinstructies en algemene principes in deze omschrijving van Miller, Galanter & Pribam (1986) wordt vanuit Dilts (1991) en Seymour (1993) een tussenniveau gevoegd: strategieën. Bij een analyse van een 'copingsstrategie' kunnen de operationele principes, sleutelstappen (strategieniveau) en meer specifieke instructies (gedragsniveau) in kaart worden gebracht en omgezet in een overdraagbaar model. De methodische vraag luidt: 'Hoe kan impliciete kennis (tacit knowledge) worden omgezet en "geformaliseerd" in een expliciete, overdraagbare vorm?' Impliciete (tacit) kennis heeft volgens Ambrosini & Bowman (2001: 812-1813) vier kenmerken:

- Moeilijk op te schrijven, te formaliseren.
- Het is persoonlijke kennis en heeft cognitieve kenmerken in de vorm van mentale modellen die 'diep' in een persoon verankerd zitten en voor 'vanzelfsprekend' wordt aangenomen. Daardoor kan deze vorm van kennis, door de persoon die deze bezit, moeilijk tot uitdrukking worden gebracht.
- Het is praktische kennis in de vorm van een 'proces'. Het is 'knowhow'.
- Het is contextgebonden kennis.

Door het 'diep in de persoon zitten' en de 'vanzelfsprekend' is het niet gemakkelijk de impliciete (tacit) kennis objectiveerbaar en overdraagbaar te maken. Copingstrategieën staan, net als ongeschreven regels, niet op schrift. De literatuur geeft geen erkende methode voor het vinden van de onderliggende principes bij een bepaalde 'skill', respectievelijk hoe je deze omzet in verbale instructies. Er zijn relatief weinig pogingen om een dergelijke methode te ontwikkelen.

Voor redenen verwijzen Ambrosini, V., & Bowman, C. (2001) naar Nonaka (1991):

'One of the main reasons why there have been very few attempts to empirically research tacit knowledge is that it is problematic. Research instruments such as surveys and structured interviews are likely to be inappropriate insofar as individuals cannot be asked to state what they cannot readily articulate. The main challenge that has to be faced, is finding way of expressing what is, or more correctly, what has not been up to now, expressible'

(Ambrosini, V., & Bowman, C., 2001: 815).

De onderzoeker heeft in de loop der jaren zelf een methode ontwikkeld en gepubliceerd.

5.3 Copingstrategieën: stappen in het model-leer-proces

Voor het analyseren van copingstrategieën is gekozen voor de eerder gepubliceerde aanpak (Herold, in Van Aken en Andriessen, 2012: 345-360). Daarmee kunnen mentale (impliciete) modellen onderliggend aan copingstrategieën, concreet, overdraagbaar en toetsbaar worden gemaakt. Dat kan door een copingstrategie te zien als een vaardigheid die is op te delen in stukken, die kunnen worden herhaald of toegepast door een ander. De onderstaande zeven stappen worden gevolgd:

1. Afbakenen van het model.
2. Beschrijven van drie of vier conceptuele metaforen voor het model.
3. Genereren van aanvullende associaties op elke metafoor.
4. Verkennen van de metaforische expressies.
5. Omzetten van gegenereerde data in een sequentie van 'hoe'-vragen.
6. Voor elke 'hoe'-vraag een feedbackloop beschrijven; T.O.T.E. (Test-Operate-Test-Exit).
7. Beschrijven van 'Operating Principles'.

Stap 1: Het afbakenen van het model

Doel is de vaardigheid te formuleren die gemodelleerd gaat worden. Tevens wordt verkend in welke contexten de vaardigheid wordt toegepast. In generieke zin is het een formulering die de volgende kenmerken heeft:

'Hoe <werkwoord> <wat> <waar>?' Een voorbeeld in lijn met de vraagstelling van dit proefschrift:

Hoe <werkwoord: creëer je> <wat: openheid in de beleidsontwikkeling> <waar: in een beleidscontext op een ministerie met belemmerende ongeschreven regels>?

Stap 2: Het beschrijven van drie tot vier conceptuele metaforen

Metaforen hebben twee eigenschappen (Ankersmit, 2008: 25-27). Ze vormen een semantische zeef en plaatsten sommige betekenissen op de voorgrond en andere naar de achtergrond.

Neem als voorbeeld de metafoor 'de aarde is een ruimteschip'. Deze vergelijk-

king focust de aandacht op het biosysteem en onze afhankelijkheid ervan. Zo kunnen abstracte concepten van personen worden begrepen via metaforen waarbij elke metafoor afzonderlijke aspecten van een concept benadrukt (Lakoff & Johnson, 1980a).

'Er zitten altijd "concepten" in de ervaring van mensen waarbij die ervaring metaforisch is gestructureerd'
(Lakoff & Johnson, 1980b: 475).

In de tweede plaats suggereert een metafoor een manier van handelen. Zo maant de vergelijking met het ruimteschip tot voorzichtig omgaan met de aarde. Metaforen leren iets over de gebruiker. Ze zijn 'mentale modellen' waarmee de gebruiker zich een voorstelling maakt van iets in de wereld (Ankersmit, 2008: 25-27). Een manier om de essentie van een metafoor weer te geven is de volgende vergelijking:

'Conceptueel domein A (voorbeeld aarde) = conceptueel domein B (hier: ruimteschip)' (Kövecses, 2010: 4).

Het gebruik van metaforen blijkt nuttig om een persoon te helpen zich bewust te worden van zijn impliciete kennis. De respondent wordt gevraagd drie metaforen te geven waarmee de vaardigheid is te vergelijken. Deze drie worden gezien als een vorm van triangulatie binnen een interview. Het vergroot de construct-validiteit omdat het model vanuit verschillende hoeken wordt bestudeerd.

Stap 3: Het genereren van aanvullende associaties voor elke metafoor
Vervolgens wordt elke metafoor afzonderlijk van aanvullende associaties voorzien. Dit zijn doorgaans expressies die dicht liggen bij de concrete ervaring (Kövecses, 2002: 4). Die associaties kunnen worden verkregen door open vragen te stellen als 'waar denk je aan bij metafoor X' of 'kun je me meer vertellen over metafoor X'.

Om de kennis van iemand expliciet te maken die goed is in het ontwerpen van een bepaald type producten wordt naar een metafoor gevraagd. De persoon vergelijkt ontwerpen met 'het maken van een houtsnijwerk' (conceptuele metafoor). Dan kunnen antwoorden op de open vragen zijn:

- Het is worstelen met je onbewuste.
- Je dient iets 'te laten gaan'.
- Je gaat op zoek naar de essentie van het product.

- Je doet een beetje 'gestoord' om het net even anders te doen.

Stap 4: Verkennen van de metaforische expressies

De eerste drie stappen leveren contouren van het model op, maar nog niet voldoende voor het maken van een overdraagbaar protocol. Dat maakt het van belang te weten wat precies de geïnterviewde onder zijn eigen gebruikte woorden verstaat. Wat bedoelt hij met woorden als 'worstelen' of 'te laten gaan' zoals in bovenstaande voorbeeld? Of met andere woorden die hij gebruikt?

Daartoe kan het metamodel worden gebruikt van Bandler en Grinder (1975). Het principe onderliggend aan het metamodel is Korzybski's (1948: 59) idee dat *'de kaart niet het gebied is'*. Taal kan het beste als kaart worden gezien. Woorden zijn niet de objecten maar weergaven van objecten.

In lijn met Korzybsky (1994: XVII) geldt daarbij dat:

- Geen enkele weergave representeert alles van het territorium dat wordt voorondersteld.
- Weergaven zijn zelf-reflectief. We kunnen onze eigen kaarten in kaart brengen.
- Elke weergave is een kaart van de kaartenmaker zelf.

Maar hoe kan dan vanuit de taal 'het échte gebied erachter worden verkend? Daarbij helpt het uitgangspunt van Chomsky's transformationele grammatica dat alle taal in essentie is te structureren op drie niveaus (Linden & Perutz, 1997: 226):

- Oppervlaktestructuur: verwijst naar zinnen en woorden die mensen uitspreken.
- Dieptestructuur: geeft details over wie, wat, waar, wanneer en hoe precies.
- Referentiestructuur: de zintuig-specifieke ervaring zelf.

Taal wordt gezien als abstracte weergave van feitelijke ervaring. De gebruikte woorden zijn openingen/toegangspoorten tot de ervaring. Van belang is te beseffen dat het omgekeerde ook geldt. Met taal maak je een 'kaart' van een ervaring; structureer je deze vanuit een bepaalde hoek. Taal is een middel waarmee een opgeslagen ervaring is over te dragen als individuele *'kaart van de realiteit'* (Yeager & Sommer, 2009: 474).

Er zijn drie processen om van een feitelijke ervaring naar taaluiting op oppervlakteniveau te komen (Bandler & Grinder, 1975: 33).

- Generalisatie: waarbij delen van het model van de persoon loskomen van de ervaring en als representatief gaan gelden voor de categorie

- waarvan de ervaring deel uitmaakt.
- Deletie: waarbij selectief aandacht wordt besteed aan bepaalde aspecten van de ervaring maar anderen worden weggelaten (in de oppervlaktestructuur).
- Vervorming: waarbij relaties tussen delen van een model anders worden weergegeven dan de relaties welke ze worden voorondersteld weer te geven. Een van de meest voorkomende voorbeelden van vervorming is een proces weergeven als een gebeurtenis; dit wordt nominalisatie genoemd.

De functie van het metamodel is generalisaties, deleties en vervormingen op te sporen en te analyseren om een representatie van de dieptestructuur te verkrijgen (Zamfir, 2009: 269). De onderstaande tabel bevat een vereenvoudigde vorm van het metamodel.

TABEL 18: VEREENVOUDIGDE WEERGAVE VAN HET METAMODEL (BANDLER & GRINDER, 1975)

Type woorden	Uitdaging
Te veel, te hoog, beter etc.	Vergeleken met wat?
Stap 5. Sequentie van de 'hoe'-vragen maken, uit de verkregen informatie in stap 5 wordt een opzet van een protocol gemaakt. In de praktijk van de onderzoeker blijkt dat dit kan via 'hoe'-vragen. Deze brengen een persoon in het gevoel van het doen en handelen. De volgorde van 'hoe'-vragen wordt hoeksteen van (het te beschrijven) model en kan worden gezien als een schema van de modus operandi.	Hoe precies?

De set 'hoe'-vragen vormt de verbinding tussen het genereren van impliciete data en maken van specifieke instructies. Zowel voor de geïnterviewde als voor een modelinterviewer blijkt het niet altijd gemakkelijk een volgorde van 'hoe'-vragen te maken. Vaak zijn personen door opleiding en professie getraind in het beantwoorden van 'waarom'-vragen en het aannemen van een 'kritische houding', iets dat bij een modelleerinterview achterwege dient te worden gelaten. Doel is een sequentie van 'hoe'-vragen te vinden vanuit de

perceptie van geïnterviewden.

Stap 6: Het beschrijven van een T.O.T.E. voor elke 'hoe?'-vraag

Het antwoord op elke 'hoe'-vraag dient een modus operandi te zijn. Dat is een concrete set instructies waarmee de 'hoe'-vraag wordt beantwoord of aangepakt. Ackof, volgens Allio & Russel (2003), stelde:

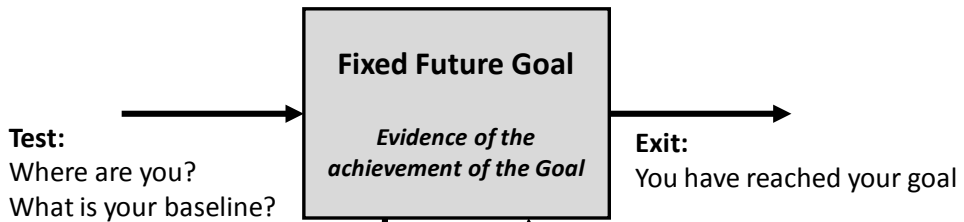
'Knowledge is transmitted through instructions, which are the answers to how-to questions. Understanding is transmitted through explanations, which answer the why questions. Herein lies a very fundamental difference'

(Allio & Russel, 2003: 21).

Als deze instructies worden gestructureerd in de vorm van een T.O.T.E., worden ze overdraagbaar en toetsbaar. T.O.T.E. staat voor *Test-Operate-Test-Exit* en is een feedbackloop (Miller, Galanter & Pribram, 1986: 31). T.O.T.E. stelt dat om een doel te bereiken, voortdurend wordt getoetst (test) wat de positie of toestand is in relatie tot het te realiseren doel. Voor de testfase is het nodig dat aangegeven wordt welke informatie nodig is om waar je staat (feedback) te vergelijken met de instructies die aangeven wat je kunt doen op basis van die informatie (Miller, Galanter & Pribram, 1986: 31). Het gaat om vragen als:

- Wat is je startpunt?
- Wat doe je precies?
- Wat is je eindpunt?
- Hoe weet je dat je op de goede weg bent?

SCHEMA 3: DE T.O.T.E. FEEDBACK LOOP (DILTS (1994))



Van belang is dat een **Operate** plaatsvindt in een context. Dat betekent dat niet alleen het doel zelf maar ook aspecten van de omgeving deel uitmaken van de feedbackloops.

Een ander punt is dat hulpbronnen en middelen deel uitmaken van de T.O.T.E. en hoe je daar toegang tot kunt verkrijgen dan wel hoe je ze gebruikt. Voor het beschrijven van een T.O.T.E. worden de volgende vragen gesteld:

1. Kun je aangeven tot welk (concreet) resultaat het antwoord op deze 'hoe'-vraag leidt? Wanneer ben je tevreden?
2. Wat is je startpunt? Wat is aanwezig, wat ontbreekt, wat is er aan de hand?
3. Wat doe je precies in termen van gedrag om deze vraag te beantwoorden?
4. Welke middelen of hulpbronnen gebruik je? (Evt. hoe gebruik je die?)
5. Hoe weet je dat je op de juiste weg bent?

Daarbij in gedachten houdend dat het resultaat dient te zijn: concrete, specifieke instructies die een interviewer persoonlijk moet begrijpen. Het meta-model kan in deze stap helpen de gegeven informatie verder te concretiseren.

Stap 7: Het beschrijven van de belangrijkste Operationele Principes

Nadat 'hoe'-vragen door middel van T.O.T.E.'s instructief en toetsbaar zijn gemaakt, komt het beschrijven van de belangrijkste operationele principes aan bod. Dit zijn principes, vaak cruciale do's en don'ts die van belang worden geacht voor het werken met model.

Waar in de voorgaande stappen het subject werd bevraagd op een wijze die hem hielp in de handelingen te staan, is het bij deze stap van belang afstand te nemen en het totale model in ogeschouw te nemen.

5.4 Conclusies

‘Copingstrategie’ is de derde centrale variabele in dit onderzoek. Twee onderzoeksvragen zijn, als onderdeel van het theoretisch kader, in dit hoofdstuk beantwoord:

- Wat zijn copingstrategieën?
- Hoe analyseer je copingstrategieën?

Waar de literatuur vooral aandacht besteedt aan copingstrategieën voor ‘frontoffice workers’, claimt dit onderzoek dat ook beleidsambtenaren copingstrategieën gebruiken in hun dagelijkse werkzaamheden. De specifieke factor bij beleidsambtenaren, de zogenaamde stressor, die centraal staat in dit onderzoek is de spanning tussen verticaal en horizontaal. De doelgroep ‘klanten van publieke diensten’ worden bij beleidsambtenaren in de beleidsontwikkeling ‘usual suspects’ en ‘unusual suspects’ vanuit horizontale optiek gezien en de hiërarchische lijn (politiek) vanuit verticaal oogpunt. Bij ‘rules’, waar Tummers et al. (2015) op focussen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen geschreven en ongeschreven regels. Dit onderscheid wordt door Tummers et al. (2015) niet expliciet vermeld.

De in onderzoek gebruikte vaardigheidsanalysemethode maakt copingstrategieën zodanig concreet dat ze, als vorm van praktisch kennismanagement, gemakkelijk overdraagbaar zijn ‘van professional naar professional’. De vorm van deze vaardigheidsanalysemethode is medebepalend voor de uiteindelijk gehanteerde definitie van copingstrategieën in dit onderzoek. Ledeneva (2001) laat zien dat harde ongeschreven regels kunnen worden gevolgd, maar ook met creativiteit kunnen worden gebruikt. Dit onderzoek richt zich op copingstrategieën die beleidsambtenaren kunnen helpen open beleidsontwikkeling te realiseren door slim gebruik te maken van harde ongeschreven regels.

Een copingstrategie is gedefinieerd als principes van waaruit wordt gehandeld (operationele principes) en een daaraan verbonden gestructureerde set van acties. Die copingstrategieën kunnen worden geanalyseerd, als vaardigheidskennis, vanuit een arbeids-analytische, bedrijfskundige invalshoek. Stappen zijn:

1. Afbakenen van het model.
2. Beschrijven van drie of vier conceptuele metaforen voor het model dat je wilt modelleren.

3. Voor elke metafoor genereren van aanvullende associaties.
4. Verkennen van de metaforische expressies.
5. Omzetten van de gegenereerde data in een sequentie van 'hoe'-vragen.
6. Voor elke afzonderlijke 'hoe'-vraag beschrijven van een feedbackloop; de zogenaamde T.O.T.E. (Test-Operate-Test-Exit).
7. Beschrijven van de 'Operating Principles'.

Tummers et al. (2015) hebben families van copingstrategieën beschreven voor de doelgroep 'frontline workers'. Dit onderzoek levert families (clusters) van copingstrategieën op voor beleidsambtenaren die openheid willen realiseren in de beleidsontwikkeling bij een gegeven stressor verticaal-horizontaal.

HOOFDSTUK 6

Onderzoeksopzet en verantwoording

Hoofdstuk 6 **Onderzoeksopzet en verantwoording**

In de vorige drie hoofdstukken zijn de drie centrale onderzoeksvariabelen besproken en gedefinieerd die het theoretisch kader vormen van dit onderzoek. Antwoord is gegeven op de volgende vragen:

- *Wat is openheid?*
- *Wat zijn niveaus van openheid?*
- *Hoe kan die openheid worden gemeten?*
- *Wat zijn (harde) ongeschreven regels?*
- *Hoe vind je (harde) ongeschreven regels?*
- *Wat zijn copingstrategieën?*
- *Hoe analyseer je copingstrategieën?*

Voor het onderzoek zelf zijn drie deelonderzoeksvragen en een centrale onderzoeksvraag bepaald:

1. *Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' openheid in de beleidsontwikkeling?*
2. *Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?*
3. *Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in de beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?*

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met gegeven harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de antwoorden op deze vragen zijn vertaald in een onderzoeksopzet.

6.1 De onderzoeksopzet: twee fasen

In dit hoofdstuk komen onderzoeksopzet en -verantwoording aan de orde. Tabel 19 geeft de onderzoeksopzet. Het onderzoek heeft in twee fasen plaatsgevonden. De eerste richtte zich op het vinden van harde ongeschreven regels en effecten daarvan op openheid. In de tweede fase zijn de copingstrategieën gereconstrueerd van ambtenaren die weten hoe openheid in beleidsontwikkeling te bewerkstelligen.

Er zijn drie deelvragen en een centrale onderzoeksvraag geformuleerd. Zowel de vragen wat betreft het theoretisch kader als de onderzoeksvragen zijn in een logische volgorde geplaatst en vertaald in een planmatige onderzoeksopzet. Deze is te vinden in de onderstaande tabel.

TABEL 19: ONDERZOEKSOPZET

Onderzoeksvraag	Hoe data te verzamelen?	Hoe data te analyseren?
Wat zijn 'wicked problems'?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Waarom is er aandacht voor 'wicked problems'?		Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Wat is openheid?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' openheid in de beleidsontwikkeling?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Wat zijn (harde) ongeschreven regels?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Hoe vind je (harde) ongeschreven regels?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies + oefenen in interviewmethode
Wat zijn niveaus van openheid?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Hoe kan die openheid worden gemeten?		

TABEL 19: ONDERZOEKSOPZET (VERVOLG I)

Onderzoeksvraag	Hoe data te verzamelen?	Hoe data te analyseren?
<p>Fase I:</p> <p>Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in de beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?</p>	<p>1. Selectie van drie Directoraten-Generaal bij drie verschillende ministeries.</p> <p>2. Interviewrondes (semigestructureerd) bij de verschillende Directoraten-Generaal (DG) van drie verschillende ministeries waarbij op zoek wordt gegaan naar harde ongeschreven regels, het effect daarvan op openheid, verklaringen en eerste inzichten in copingstrategieën. Zes respondenten per DG.</p>	<p>Zie interviewschema bijlage 9.</p> <p>Coderen van resultaten via softwarepakket Maxqda.</p> <p>Zoeken naar overeenkomsten en verschillen.</p>
	<p>3. 'Membercheck', respondentenvalidatie, (semigestructureerd) van de gevonden ongeschreven regels uit ronde 1 in een tweede ronde interviews bij de verschillende Directoraten-Generaal. Vier respondenten per DG.</p>	
Wat zijn copingstrategieën?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies
Hoe analyseer je copingstrategieën?	Verkennde literatuurstudie	Vergelijking definities, begrippen, conclusies + oefenen interviewmethode

TABEL 19: ONDERZOEKSOPZET (VERVOLG II)

Onderzoeksvraag	Hoe data te verzamelen?	Hoe data te analyseren?
Fase II: Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met gegeven harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?	Opsporen en analyseren van copingstrategieën van medewerkers die een grotere mate van openheid weten te realiseren.	Analyseren van copingstrategieën d.m.v. modelleer/vaardigheidsanalyse-techniek. Zie protocol beschreven in hoofdstuk 5 Coderen van resultaten
	'Membercheck' van gevonden resultaten via een viertal presentaties bij de ministeries waarvan de onderzochte Directoraten deel uitmaken.	Idem: zoeken naar overeenkomsten en verschillen.

Fase I is opgebouwd uit twee ronden. In de eerste ronde zijn ongeschreven regels verzameld. In de tweede ronde van fase I zijn ze voorgelegd aan andere beleidsmedewerkers. Er vonden minimaal twee interviews per geïnterviewde plaats in ronde 1 om ongeschreven regels te vinden en de relatie met openheid te verkennen. Meer concreet: in het eerste interview werd gefocust op het vinden van ongeschreven regels. In het tweede interview werd de relatie tussen gekozen harde ongeschreven regels en openheid verkend. In ronde 2 van fase 1, de toets van de interviews uit ronde 1 bij specifieke dossiers, bleek een interview per geïnterviewde voldoende.

In termen van onderzoeksfuncties, de categorisering van Oost & Markenhof (2002) volgend, kan deze fase I worden gekarakteriseerd als exploratief verklarend onderzoek. Er wordt enerzijds gekeken naar het effect van harde ongeschreven regels op de mate van openheid, anderzijds wordt aan te interviewen personen ook gevraagd waarom het effect van een bepaalde harde ongeschreven regel op de mate van openheid is zoals deze door hem of haar wordt weergegeven.

In fase II zijn ten behoeve van het modelleren minimaal twee interviews per geïnterviewde afgenomen om (impliciete) copingstrategieën geëxpliciteerd te krijgen. Fase II kan in termen van onderzoeksfuncties, zoals weergegeven door Oost & Markenhof (2002), worden gekarakteriseerd als **exploratief** ontwerpend onderzoek. Ontwerpwetenschap is volgens het Handboek Ontwerpergericht Wetenschappelijk Onderzoek (Van Aken & Andriessen, 2012):

‘gericht is op het ontwikkelen en testen van oplossingen voor veldproblemen en dat het zich dus niet alleen bezighoudt met het beschrijven en analyseren daarvan’
(Van Aken, 2012: 13).

Een resultaat van ontwerpend onderzoek is een ontwerpstelling:

‘waarin die generieke interventie wordt beschreven om het type veldprobleem aan te pakken, tezamen met de uitkomsten die men dan kan verwachten en bij voorkeur met een verklaring waarom die interventie in de beschreven context die uitkomst zal genereren’
(Van Aken, 2012: 3).

Oplossingen kunnen ook onderliggende ontwerpprincipes hebben.

‘Ontwerpprincipes hebben ook vaak een ruimer toepassingsdomein dan ontwerpstellingen..... Een voorbeeld van een bekend ontwerpprincipe op het gebied van het ontwerpen zelf is: “Trouw niet met je eerste ontwerpidee.”’
(Van Aken, 2012: 11)

Het onderzoek naar copingstrategieën door middel van de vaardigheidsanalysemethode levert zowel ontwerpstellingen (concrete interventies) als onderliggende ontwerpprincipes (operating principles) op. Copingstrategieën worden geanalyseerd en beschreven zoals ze worden weergegeven door beleidsambtenaren. Ze zijn niet formeel getoetst in de organisatie door een groep ‘ontwikkelaars’ (α -testen), of via β -testen. Bij de laatste vorm wordt getest door gebruikers in het dagelijks leven (Magnée, Cox & Teunisse, 2015). De gevonden copingstrategieën zijn voorgelegd aan en besproken met beleidsambtenaren in de door het Leer- en Ontwikkelplein OCW/SZW/VWS georganiseerde masterclass ‘Van Buiten naar Binnen’. Dat is de reden dat dit onderzoek als ‘exploratief ontwerpend onderzoek’ is geduid.

De paragrafen 6.2 – 6.5 bespreken aspecten van belang voor beide fasen van onderzoek. Paragraaf 6.6 gaat in op de onderzoeksopzet, validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de resultaten van fase I en paragraaf 6.7 op de onderzoeksopzet, validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de resultaten van fase II.

TABEL 20: AANTAL GEÏNTERVIEWDE BELEIDSAMBTENAREN PER FASE

Waar	Fase I		Fase II
	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
	Target: 18	Target: 12	Target: 6
SZW	6	5	4
EZ	6	4	3
OCW	6	4	2

6.2 Toegankelijkheid contacten

Bij onderzoek naar ongeschreven regels blijken netwerken en bestaande contacten nuttig om eerste afspraken te verkrijgen met beleidsmedewerkers binnen ministeries. Deze contacten waren in ruime mate aanwezig binnen de ministeries van SZW en OCW. Bij OCW mede als gevolg van een bijdrage daar aan een onderzoek naar ongeschreven regels die verband houden met de kwaliteit van beleid. Ook binnen het ministerie van EZ waren veel contacten voorhanden, omdat diverse medewerkers van dit ministerie hadden deelgenomen aan de in hoofdstuk 1 genoemde Open Masterclass Van Buiten naar Binnen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat onderzoeker over een potentieel aan te interviewen personen beschikte.

In fase I zijn medewerkers gekozen 'uit de telefoongids' van desbetreffende ministeries en is getracht een spreiding over 'beleidsmedewerkers' en 'senior beleidsmedewerkers' te verkrijgen.

Om in fase II ambtenaren te vinden die openheid in de beleidsontwikkeling weten te bewerkstelligen is navraag gedaan bij eerder geïnterviewden. Ook heeft de onderzoeker geput uit het eigen netwerk.

6.3 (Niet) opnemen interviews

Voorafgaand aan het doen van de interviews was de vraag of de interviews digitaal vastgelegd zouden moeten worden. Yin (2009) zegt daarover:

'A common question about doing interviews is whether to record them. Using recording devices is a matter of personal preference. Audiotapes certainly produce a more accurate rendition of any interview than any other method. However, a recording device should not be used when (a) an interviewee refuses permission or appears uncomfortable in its presence, (b) there is no plan for transcribing or systematically listening to the contents of the electronic records – a process that takes enormous time and energy, (c) the investigator is clumsy enough with mechanical devices that the recording creates distractions during the interview itself, or (d) the investigator thinks that the record device is a substitute for "listening" closely throughout the course of an interview' (Yin, 2009: 109).

Van opnemen is afgezien. Enerzijds bleek tijdens de proefinterviews dat niet iedereen dit prettig vond. Het ging om 'gevoelige informatie'. Anderzijds lag de focus op het vinden van ongeschreven regels. Die zijn tijdens een eerste interview opgeschreven en in een tweede interview voorgelegd aan de geïnterviewde ter aanvulling en/of correctie.

6.4 Interviewers en authenticiteit data

Alhoewel de onderzoeker de meeste interviews heeft gedaan, is een deel van de interviews in fase I door drie andere interviewers afgenomen. Zij waren bekend met het concept van de ongeschreven regels. De onderzoeker heeft met hen het interviewprotocol doorlopen en geoefend. Dit bleek niet mogelijk in fase II. Ook al hadden twee van de drie interviewers een training gevolgd in 'modellieren', in hun werksituatie was geen gelegenheid daarmee te oefenen. Daarom heeft de onderzoeker alle modelleerinterviews in fase II zelf gedaan.

Om de authenticiteit van de data, die zijn verzameld via interviews, te waarborgen is alle geïnterviewden gevraagd of ze zélf het interviewverslag naar een onafhankelijke wetenschappelijke begeleider van het onderzoek wilden sturen. Dat is in alle gevallen gebeurd.

6.5 Invloedsfactoren keuze onderzoeksmethoden

Bij het bepalen van de onderzoeksmethode zijn drie factoren van invloed.

- Ervaringen van de onderzoeker.
- Verkenning van onderzoeksmethoden.
- Gesprekken met onderzoekscoaches.

Ervaringen onderzoeker

In 2006 heeft de onderzoeker bij het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de cultuur van een van de directies met behulp van de methode van Scott-Morgan. Het onderzoek leidde tot een presentatie aan het managementteam van de directie. Er bleek een wens tot cultuurverandering, maar de ongeschreven regels hielden deze tegen.

Later was de onderzoeker behulpzaam bij een onderzoek in het ministerie van OCW naar ongeschreven regels die van invloed zijn op de kwaliteit van beleid. Naast meedenken over de opzet van het onderzoek betekende dit het afnemen van interviews, waaronder ook groepsinterviews met behulp van een zogenaamde Group Decision Room en het assisteren bij de analyse van de resultaten. Er zijn diverse proefinterviews bij het ministerie van SZW gedaan om het gevoel te scherpen of, dan wel hoe de methode van Scott-Morgan gebruikt kan worden bij het beantwoorden van de vraag hoe ongeschreven regels van invloed zijn op de mate van openheid in de beleidsontwikkeling.

Ook is vermeldenswaard dat jaarlijks in de Open Masterclass Van Buiten naar Binnen georganiseerd vanuit de toenmalige Academie OCW/SZW/VWS (thans het Leer- en Ontwikkelplein OCW/SZW/VWS), groepsgewijs met cursisten ongeschreven regels aan de hand van de methode Scott-Morgan zijn verkend waarbij is gesproken over de invloed van die ongeschreven regels op de toepassing van methoden met een OMSBO-karakter.

Tot slot is voor het uitvragen en analyseren van copingstrategieën gebruikgemaakt van het stappenschema uit het handboek 'Ontwerpgericht Wetenschappelijk Onderzoek' (Herold, in Van Aken en Andriessen, 2012: 345-360).

Verkenning onderzoeksmethoden

Verkenkend literatuuronderzoek is verricht naar kwalitatieve onderzoeksmethoden als casestudies (Yin, 2009), grounded theory (Goulding, 2002; Glaser & Strauss, 2009), Naturalist Inquiry (Erlandson, 1993) en Qualitative Data Analysis van Miles & Huberman (1994). Via deze literatuur vormde zich de gedachte dat een analyse van ongeschreven regels is te zien als vorm van 'grounded theory'. Principes van 'Naturalistic Inquiry', genoemd door Erlandson et al. (1993: 16) met verwijzing naar Guba (1981), boden een basis voor het maken van een onderzoeksdesign:

1. *Ga voor diepte-interviews*
Diepte-interviews leveren 'thick descriptions' op die de relatie met de organisatorische context, in termen van ongeschreven regels, en coping-strategieën weergeven vanuit geïnterviewden.
2. *Ga voor relevantie in de vorm van toepasbare kennis*
Kennis die beleidsambtenaren helpt openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken.
3. *'Fit met de context*
Daartoe dienen de onderzoeksresultaten een 'fit met de context' en 'every day realities' te bezitten.
4. *Interview in de eigen context*
Spreek de mensen in hun eigen context, waar ongeschreven regels worden ervaren en copingstrategieën toegepast.
5. *Beleidsambtenaren die copingstrategieën gebruiken bezitten 'tacit knowledge'*
De uitdaging is 'tacit knowledge', impliciete kennis om te zetten in 'propositional knowledge', expliciete kennis die toepasbaar is.

Gesprekken met 'onderzoekscoaches'

Gesprekken met onderzoekscoaches, als prof.dr. Geert Teisman, prof.dr. Mathieu Weggeman, prof.dr. Peter van Hoesel, prof.dr. Mirko Noordegraaf, prof. dr. Annemieke Roobeek en dr. Daan Andriessen, hebben geholpen bij het aanscherpen van het onderzoek en de onderzoeksmethode voor vooral fase I van het onderzoek.

Keuze generieke onderzoeksmethode

Op basis van de gesprekken met onderzoekscoaches, literatuurstudie en persoonlijke ervaringen is gekozen voor diepte-interviews en 'replication logic'. Dat laatste is in dit onderzoek toegepast op de diepte-interviews. Yin schrijft over 'replication logic':

'Multiple cases (Noot MH, hier: meerdere diepte-interviews) resemble multiple experiments. So you need replication logic, not sampling logic, for multiple-case studies. That means that each case must be carefully selected so that it (a) predicts similar (a literal replication) or (b) predicts contrasting results but for anticipatable reasons (a theoretical replication). The ability to conduct 6 or 10 case studies, arranged effectively within a multiple-case design, is analogous to the ability to conduct 6 to 10 experiments on related topics. A few cases (2 or 3) would be literal replications, whereas a few other cases (4 to 6) might be designed to pursue two different patterns of theoretical replications'
(Yin, 2009: 54).

Diepte-interviews zijn noodzakelijk om zicht te krijgen op de relatie tussen ongeschreven regels en openheid en waarom die relatie zo is in de perceptie van de beleidsambtenaar.

Diepte-interviews in deel II van het onderzoek maken de impliciete vaardigheidskennis expliciet (copingstrategieën).

6.6 Fase I: Onderzoeksopzet en onderzoeksverantwoording

Vervolgens is de doelgroep voor fase I afgebakend en vastgesteld hoe data te verzamelen en te analyseren. Tevens worden validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid (externe validiteit) van de resultaten van deze fase besproken.

Afbakening doelgroep

Bij de keuze voor de te onderzoeken ministeries zijn twee criteria gehanteerd:

1. Uniforme kenmerken type ministerie/functie.
2. Beleidsmedewerkers schalen 11, 12 en 13 in beleidsdirecties in een Directoraat-Generaal. Dit zijn doorgaans de schalen waarbinnen beleidsmedewerkers werkzaam zijn die niet in leidinggevende functies zitten. Voorondersteld wordt dat het probleem van het, bij gegeven ongeschreven regels, niet vorm kunnen geven van openheid vooral speelt bij beleidsmedewerkers 'in de verticale lijn' met meerdere lagen boven zich.

De literatuur onderscheidt nachtwakers- en niet-nachtwakersministeries (Heldeweg, 2006). In de nachtwakersstaat richt de overheid zich op kernactiviteiten als vrede, veiligheid en openbare orde. Niet-nachtwakersministeries maken onderdeel uit van de verzorgingsstaat. Na discussies met dr. Jaap Uijlenbroek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en prof. mr. Roel Bekker (oud-secretaris-generaal), ontstond de gedachte dat niet-nachtwakersministeries zich meer moeten bewijzen dan nachtwakersministeries en is gefocust op de niet-nachtwakersministeries van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW), van Economische Zaken (EZ) en van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (OCW).

De vooronderstelling daarbij was dat nachtwakerministeries weliswaar niet in termen van 'wicked problems' maar wél wat betreft ongeschreven regels iets andere accenten hebben.

Binnen de drie niet-nachtwakersministeries is de aandacht gericht op beleidsmedewerkers schaal 11, 12 en 13 van drie Directoraten-Generaal.

- Ministerie van SZW: Directoraat-Generaal Werk en directies Arbeidsmarkt & Sociaal-Economische Aangelegenheden, Arbeidsverhoudingen, Gezond en Veilig Werken, Internationale Zaken, Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, Projectdirectie Leren en Werken.
- Ministerie van EZ: Directoraat-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie met de directies Industrie en Diensten, Ondernemerschap, Innovatie, Programmadirectie Regeldruk, Projectdirectie Topsectoren, Programma Biobased Economy, ACTAL.
- Ministerie van OCW: Directoraat-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs met de directies Kinderopvang, Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Arbeidsmarkt & Personeelsbeleid, Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten en Jeugd, Onderwijs en Zorg (JOZ), Onderwijsraad.

Er is gefocust op beleidsdirecties in de reguliere lijn. Deze zijn:

- DG Werk: Directie Arbeidsverhoudingen, Directie Gezond en Veilig werken.
- DG Bedrijfsleven en Innovatie: Directie Ondernemerschap, Directie Innovatie, Topsectoren.
- DG Primair en Voortgezet Onderwijs: Directie Kinderopvang, Directie Primair Onderwijs, Directie Voortgezet Onderwijs, Directie Arbeidsmarkt en personeelsbeleid.
(NB Directie Kinderopvang is tijdens het onderzoek naar het ministerie van SZW verhuisd)

De reden om te kiezen voor beleidsmedewerkers in de schalen 11, 12 en 13 is dat zij een hiërarchie van drie leidinggevende niveaus 'boven' zich hebben voordat een door hen geschreven product/nota bij een minister belandt. Deze medewerkers maken tijdens Masterclasses Van Buiten naar Binnen vaak opmerkingen als '*mooie Open Multi Stakeholder Methode maar mijn bazen staan dat niet toe*'. De spanning is hier dus goed voelbaar.

Methode data-verzameling: aanpassingen methode Scott-Morgan

Er zijn vier aanpassingen gemaakt bij de methode Scott-Morgan:

1. *Harde ongeschreven regels*
Scott-Morgan (1995) gebruikt het begrip 'harde ongeschreven regels' niet. Dit betekende voor het interviewprotocol dat, nadat met elke geïnterviewde verkend is welke ongeschreven regels er waren, deze aangaf wat volgens hem 'harde ongeschreven regels' waren.
2. *Vinden van dieperliggende praktijkverklaringen*
Nadat de harde ongeschreven regels zijn gedetecteerd en de geïnterviewde twee of drie harde ongeschreven regels kiest, wordt het effect

ervan op openheid verkend via vragen als *'Tot welk participatieniveau neigt de ongeschreven regel als je van daaruit naar de beleidsontwikkeling kijkt? Hoe ver ga je?' 'Wie betrek je in beleidsontwikkeling kijkend vanuit de harde ongeschreven regel?'*

Bij de te verkennen harde ongeschreven regel wordt een verklaring gevraagd: *'Als deze harde ongeschreven regel A leidt tot een participatieniveau P1 én een inclusief/exclusief niveau P2, hoe komt dat zo? Waarom is dat zo?'*

3. *Onderliggende geschreven regels*

De geïnterviewde is gevraagd welke geschreven regels onderliggend zijn aan genoemde harde ongeschreven regels. (Deze vraag bleek vaak moeilijk te beantwoorden door de geïnterviewden.)

4. *How to?*

Vragen die hier zijn gebruikt luiden: *'Als jij als beleidsambtenaar openheid (toepassing van een 'OMSBO-proof'-methode) zou willen bewerkstelligen. Hoe zou je dat doen?'* Deze laatste vraag werd gesteld ten behoeve van het verkrijgen van eerste inzichten in mogelijke copingstrategieën.

Data-analyse

Bij de analyse van de data zijn alle genoemde ongeschreven regels (harde en niet harde ongeschreven regels) gecodeerd via het kwalitatieve analysepakket Maxqda. Daarmee werden eerste rode draden in de hoeveelheid ongeschreven regels zichtbaar.

Vervolgens zijn apart alle harde ongeschreven regels in Maxqda geclusterd en gecodeerd. Dat zijn regels die geïnterviewden zien als collectief gedeelde en erkende ongeschreven regels die moeilijk te wijzigen zijn en niet bepaald worden door de stijl van leidinggeven.

Ter verificatie zijn alle harde ongeschreven regels in Word nog eens onder elkaar gezet en een tweede maal geordend (bijlage 5). Vanuit deze ordening zijn de belangrijkste ongeschreven regels geselecteerd die als 'essentie' zijn te zien van alle genoemde regels. De criteria voor ordening zijn:

- Wat respondenten in ronde 1 aangeven als belangrijkste harde ongeschreven regels.
- Het aantal malen dat ze zijn genoemd.
- Zijn de overige genoemde harde ongeschreven regels als afgeleide te zien?
- Kunnen ze worden gezien als praktijkinterpretaties van belangrijke geschreven regels van de democratische rechtsstaat, zoals politieke primaat, ministeriële verantwoordelijkheid, de vertrouwensregel en de ambtelijke loyaliteit (Nieuwenkamp, 2001)?

Gekeken is naar wat geïnterviewden zeggen over de mate van openheid die harde ongeschreven regels toestaan. Daarbij zijn de verklaringen doorlopen die inzicht geven in waarom een 'harde ongeschreven regel' een bepaalde mate van openheid toelaat.

Uiteindelijk zijn er vier harde ongeschreven regels gevonden die als 'kernconstruct' van 'collectieve mentale programmering' zijn te zien (Hofstede & Hofstede, 2005: 19). Deze vier ongeschreven regels in het kernconstruct worden met uitzondering van de ongeschreven regel 'haal je tijdsplanning' ('slechts' door 44% van de geïnterviewden genoemd) breed gedeeld. Toch heeft de onderzoeker ook deze regel tot centrale harde ongeschreven regel benoemd, omdat het niet halen van de planning tot een serieus politiek probleem leidt.

Tot slot zijn er, naast ronde 2 van fase 1 (zie tabel 19), 'memberchecks' gehouden via lezingen bij onderzochte ministeries waarin het kernconstruct, de gevonden harde ongeschreven regels, zijn gepresenteerd.

Validiteit en betrouwbaarheid gevonden resultaten

Dit onderzoek past in de sociaal-constructivistische lijn: het gaat om mentale beelden van respondenten over zijn of haar organisatorische context en de wijze waarop hij/zij die organisatorische context in ongeschreven regels ordent en uitdrukt. Dit zijn 'partiële waarheden' (Denzin & Lincoln, 2011: 125). De kern van het sociaal constructivisme wordt volgens Smaling (2010: 2) uitgedrukt in het aloude Thomas' theorema: 'If men define situations as real, they are real in their consequences' (Thomas & Thomas, 1929: 572). Mensen maken per saldo hun eigen werkelijkheid (Thomas & Thomas, 1929: 572). Smaling verwijst naar Mortelmans (2007) die stelt dat niet elk kwalitatief onderzoek onder de noemer constructivisme valt. Sommige versies van 'grounded theory' zag Mortelmans niet als constructivistisch, maar post-positivistisch (empirisch-analytisch). Daarbij is de sociale werkelijkheid – de wereld van alledaagse betekenisverleningen – een gegeven. Via vergelijkingen, indikkingen en herordeningen van categorieën kunnen essentiële betekenis- en, gevangen in kernbegrippen, bloot worden gelegd. In die zin heeft, gezien de diepte van de interviews en de rijkdom aan data, dit onderzoek ook post-positivistische trekken.

In de constructivistische hoek hebben sommige auteurs bezwaren tegen gebruik van het woord 'waarheid' in kwalitatieve studies. Rolfe (2006) verwijst naar Sandelowski (1993) die stelt dat validiteit in kwalitatieve studies niet aan 'waarheid' dient te worden gekoppeld, maar aan 'trustworthiness'. Wat naar boven wordt gehaald zijn 'mentale constructen' die 'geloofwaardig' of 'aannemelijk' worden gemaakt doordat meerdere personen geheel of gedeeltelijk eenzelfde mentale construct delen. In die zin zien Guba & Lincoln 'member checks' als:

'The single most critical technique for establishing credibility'
(Rolfe, 2006: 305; Guba & Lincoln, 1989: 239).

Betrouwbaarheid beschrijven Guba & Lincoln als preconditionie voor validiteit (hier: geloofwaardigheid). Zij stellen dat niet voorondersteld mag worden dat er gelijkvormigheid is tussen waarneming en realiteit als herhaling van het onderzoek andere resultaten oplevert (Erlandson, D.A. (Ed.), 1993: 34; Guba & Lincoln, 1989: 234-235).

Sandelowski (1993) nuanceert deze gedachte en merkt op dat, als de realiteit in het kwalitatieve paradigma meervoudig en geconstrueerd is, herhaalbaarheid niet essentieel is. Zij verwerpt betrouwbaarheid als bruikbare kwaliteitsmaatlat bij kwalitatief onderzoek (Rolfe, 2006: 305; Sandelowski, 1993: 3). In dit onderzoek wordt onder betrouwbaarheid verstaan dat mag worden verwacht dat bij herhaling vergelijkbare ongeschreven regels naar boven komen. Deze mentale constructen vertalen zich in gedrag van medewerkers in een bepaalde context zodat ze 'fit' krijgen met die context.

Validiteit is in fase I van het onderzoek op de volgende wijze geborgd:

1. Voor de operationalisering van het concept 'openheid' (participatieniveau) zijn bestaande schalen met elkaar vergeleken en vertaald in een verbeterde schaal (zie bijlage 4). Voor de mate van inclusie is gebruikgemaakt van een bestaande schaal.
2. Bestaande kennis over ongeschreven regels, en de wijze van het onderzoeken daarvan, is gebruikt voor de inhoud van de interviews; dit is te zien als een vorm van 'content validity' (meet je alle facetten van het construct?).
3. De controle op de interview-verslagen door de respondenten zelf inclusief hun schriftelijke verklaring daarover zorgt voor het elimineren van vaagheden, fouten, misverstanden, misinterpretaties e.d., wat zowel goed is voor de betrouwbaarheid als de validiteit. Dit is enerzijds te zien als een vorm van betrouwbaarheidsmeting (een vorm van 'hertesten') en anderzijds als een verbetering van de 'construct validity' (meet je wat je wilt meten?).
4. Wat betreft de ongeschreven regels die zijn gevonden, is fase I van het onderzoek bewust opgedeeld in twee deelfasen. In ronde 1 werden ongeschreven regels verzameld die in ronde 2 werden voorgelegd aan een andere groep beleidsambtenaren. Dit leidt niet alleen tot vergroting van de betrouwbaarheid (als conditie voor validiteit) maar geeft ook een verdieping van de uitkomsten. Ook dit is te zien als een vorm van 'construct validity'.
5. In masterclasses Van Buiten naar Binnen, georganiseerd door het Leeren Ontwikkelplein OCW/SZW/VWS, zijn zowel de gevonden harde on-

geschreven regels als de copingstrategieën besproken. Bespreken van de uitkomsten met groepen ambtenaren is te zien als een nadere toets op de uitkomsten, een vorm van 'concurrent validity', wat neerkomt op een relevante alternatieve meting die laat zien of een eerdere meting daarmee overeenkomt.

6. Een verdere indicatie voor de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten zijn de 'memberchecks' via vele lezingen de afgelopen jaren bij onderzochte ministeries waarbij het kernconstruct, de gevonden harde ongeschreven regels, zijn gepresenteerd. Deze leveren instemming op.

Box: tweets over de lezingen

Een tweet tijdens een lezing op 13 februari 2017 bij het ministerie van Economische Zaken.

@mlborsje | Blijft een sterk verhaal: onderzoek @maxherold over ongeschreven regels. #mustread voor ambtenaren

<https://twitter.com/mlborsje/status/831148084889526274?s=04>

Generaliseerbaarheid (externe validiteit) gevonden resultaten

Voor de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten is eveneens aansluiting gezocht bij Lincoln & Guba (1985). Verwijzend naar Kaplan (1964) stellen zij:

'The generalization must be truly universal, unrestricted as to time and space. It must formulate what is always and everywhere the case, provided only that the appropriate conditions are satisfied Generalizations are assertions of enduring value that are context free.' Met als aanvulling: *'The only generalization, there is no generalization'* (Lincoln & Guba, 1985: 110; Kaplan, 1964: 91).

De onderzoeksresultaten gelden in principe voor het onderzochte domein van beleidsambtenaren in de drie niet-nachtwakersministeries. Voor andere contexten die daarmee overeenkomen in politieke, hiërarchische en bureaucratische zin, kan analytische generaliseerbaarheid worden verondersteld.

6.7 Fase II: Onderzoeksopzet en onderzoeksverantwoording

Fase II reconstrueert copingstrategieën van ambtenaren die openheid in beleidsontwikkeling weten te bewerkstelligen. Een copingstrategie kenmerkt zich door principes van waaruit wordt gehandeld (operating principles) én een gestructureerde set van acties om met een probleem om te gaan of een doel te realiseren. Daarvoor moet impliciete (tacit) kennis expliciet gemaakt worden.

Doelgroep-afbakening

De personen die openheid weten te realiseren zijn gevonden via de geïnterviewden uit fase I en via persoonlijke contacten. Nadat hun duidelijk was geworden wat werd bedoeld met 'harde ongeschreven regels', 'openheid' en 'copingstrategieën', is gevraagd of zij beleidsmedewerkers kenden die openheid in beleidsontwikkeling wisten te realiseren. Dat leidde tot een set van beleidsmedewerkers die zijn benaderd en waarvan de copingstrategieën zijn geanalyseerd. Een enkele keer is de focus op beleidsambtenaren losgelaten en zijn medewerkers onderzocht die een project onder hun hoede hadden dat was gestart in een beleidsdirectie, maar dat vanwege de uiteindelijke grootschaligheid en benodigde vrijheidsgraden ervan was omgezet in een project buiten verantwoordelijkheid van die beleidsdirectie. Daarnaast zijn personen geïnterviewd (gemodelleerd) die voor beleidsdirecties open beleidsprocessen vorm hebben gegeven, terwijl ze géén medewerker zijn van de beleidsdirectie.

Methode data-verzameling: Modelleren

Copingstrategieën blijken te kunnen worden geanalyseerd vanuit een arbeids-analytische, bedrijfskundige invalshoek. De gebruikte vaardigheids-analysemethode wordt 'modelleren' genoemd. Stappen daarin zijn:

1. Afbakenen van de vaardigheid.
2. Beschrijven van 3 of 4 conceptuele metaforen voor het model dat je wilt modelleren.
3. Voor elke metafoor genereren van aanvullende associaties.
4. Verkennen van de metaforische expressies.
5. Omzetten van de gegenereerde data in een sequentie van 'hoe'-vragen.
6. Voor elke afzonderlijke 'hoe'-vraag beschrijven van een feedbackloop; de zogenaamde T.O.T.E. (Test-Operate-Test-Exit).
7. Beschrijven van de 'Operating Principles'.

De verzamelde data zijn voor elke geïnterviewde in fase II omgezet in een protocol dat stap voor stap de denk/handel-strategie van de beleidsambtenaar weergeeft.

Data-analyse copingstrategieën

Voor de analyse van de 'How To's' zijn de verzamelde data uit fase I gebruikt. Aan het eind van elk interview is stilgestaan bij de vraag wat de geïnterviewde zou doen als hij openheid in de beleidsontwikkeling wenste. Fase II heeft per geïnterviewde een protocol opgeleverd met overdraagbare instructies van zijn aanpak. Op basis van de data van fase I en II is gekeken naar overeenkomsten, aanvullingen op elkaar en verschillen. Voor de analyse van copingstrategieën zijn zes stappen doorlopen.

1. *Open coding: opdelen in kleine instructiesets die kunnen worden herhaald of toegepast door een ander.*
Dilts (1994: XXV) omschrijft modelleren als 'opbreken van een complexe vaardigheid in kleine stukken die kunnen worden herhaald of toegepast door een ander.' Deze stap heeft 62 copingstrategieën opgeleverd (zie bijlage 6).
2. *Axiale coding stap 1; vergelijking van de 62 copingstrategieclusters.*
De 62 copingstrategieën zijn met elkaar vergeleken en geclusterd. Dit leidt in de tabellen 35-39, kolom 4 van bijlage 6 tot een 'onderverdeling copingstrategieën algemeen'.
3. *Axiale coding stap 2; ordening naar de gevonden vier harde ongeschreven regels.*
Als harde ongeschreven regels zijn te duiden als (deel van) de collectieve mentale programmering van medewerkers in een organisatie en impliciete beslisregels die ze collectief volgen, is de 'onderverdeling copingstrategieën algemeen' te ordenen naar de vier harde ongeschreven regels. Kolom 3, tabellen 35-39, bijlage 6 laat zien dat dit kan.
4. *Axiale coding stap 3; volgen of benutten van ongeschreven regels.*
De focus in dit onderzoek ligt op gebruiken van ongeschreven regels. De ordening van copingstrategieclusters naar dit criterium staat in kolom 2 van tabel 35-39, bijlage 6. De grijs geaccentueerde copingstrategieën zijn voorbeelden van 'gebruiken'.
5. *Selectieve coding.*
Tot slot zijn kerncategorieën benoemd en is over de informatie in kolom 3 en 4 opnieuw de vraag gesteld: 'Van welke verzameling zijn de clusters onderdeel of uitdrukking?' Dit leidt tot de kerncategorieën in kolom 1, tabel 35-39, bijlage 6.

De coderingen en hoofdcategorieën zijn, net als bij de analyse van de ongeschreven regels, tot stand gekomen via waarneming en informatieverwerking van de onderzoeker.

Tijdens interviews is verder gevraagd naar operationele principes die ten grondslag liggen aan de copingstrategieën. Daarmee zijn drie ordeningsstappen gezet in de data-analyse:

1. *Open codering*
Het categoriseren/clusteren van genoemde operationele principes via de achterliggende vraag: *'Waar gaat dit over?'*
2. *Axiale codering*
Het vergelijken van de categorieën/clusters met operationele principes met de vraag: *'Van welke meer algemene verzameling zijn deze "operationele principe-clusters", als ik ze met elkaar vergelijk, een onderdeel of een uitdrukking?' En 'Hoe noem ik die?'*
3. *Selectieve codering*
Het ordenen van operationele principes met de vraag in het achterhoofd: *'Wat is de kern in deze operationele principes?'*

Validiteit en betrouwbaarheid gevonden resultaten

Validiteit is in dit onderzoek vooral 'pragmatische validiteit' (Van Aken, 2013: 8), een begrip met een lerende component.

'The issue is not to understand what has happened at one point in time in a given context, but what can be learned from similar experiences in several contexts that can be transferred to inform skillful and informed action in other contexts'

(Van Aken, 2013: 12).

Als copingstrategieën van beleidsambtenaren die weten openheid in beleidsontwikkeling te verzoenen met harde ongeschreven regels in niet-nacht-wakersministeries via de besproken zeven stappen in het vorige hoofdstuk worden geanalyseerd, en met elkaar worden vergeleken, wordt daaruit expliciete operationele kennis gedestilleerd die toepasbaar is in andere, vergelijkbare contexten van rijksbeleid.

Validiteit wat betreft de analyse van copingstrategieën in fase twee met behulp van de vaardigheidsanalysemethode is op de volgende wijze geborgd:

1. De vaardigheidsanalysemethode is de afgelopen jaren frequent gedoceerd en getest in een veelheid van situaties en dito onderwerpen.
2. Test en demonstratie hebben voorafgaand aan dit onderzoek plaatsgevonden op twee wetenschappers.
3. De vaardigheidsanalyse is gepubliceerd en voorafgaand aan publicatie

bestudeerd door wetenschappers.

4. Overeenkomstig de discussie over validiteit bij ongeschreven regels zorgt de controle op de interview-verslagen door de respondenten zelf, inclusief hun schriftelijke verklaring daarover, voor het elimineren van vaagheden, fouten, misverstanden, misinterpretaties e.d., wat zowel goed is voor de betrouwbaarheid als de validiteit.
5. De 62 copingstrategieën, met bijbehorende operationele principes, zijn besproken in de eerdergenoemde masterclass Van Buiten naar Binnen. De deelnemers herkenden de strategieën en bijbehorende principes als manieren om OMSBO mogelijk te maken.

Generaliseerbaarheid (externe validiteit) gevonden resultaten

Voor generaliseerbaarheid wordt verwezen naar opmerkingen hierover bij fase I (§ 6.6)

6.8 Discussie onderzoeksmethoden fase I en II

De methode Scott-Morgan is aangepast. De aanpassing betrof het vinden van harde ongeschreven regels en verkennen van het effect van deze regels op openheid en de diepere verklaring van dat effect. De methode bleek uitvoerbaar en leverde rijke data op. Tegelijkertijd zijn methodische kanttekeningen te plaatsen.

Externe validiteit: generaliseerbaarheid van ongeschreven regels en hun effect op openheid

De onderzoeksresultaten gelden voor het onderzochte domein: drie niet-nachtwakersministeries OCW, SZW en EZ. Aangegeven is dat voor andere contexten die overeenkomen met deze ministeries in politieke, hiërarchische en bureaucratische zin, generaliseerbaarheid kan worden verondersteld.. Er zijn mogelijke accentverschillen. Een voorbeeld betreft het ministerie van Financiën. Bij dat ministerie lijkt het minder problematisch wanneer een bewindspersoon direct naar een specialist-beleidsmedewerker toegaat en zo de hiërarchie passeert. Dat zou in de drie niet-nachtwakersministeries een probleem kunnen opleveren voor de desbetreffende beleidsmedewerker. Dit is niet getoetst.

Een tweede voorbeeld betreft het spel 'via de band'. Was het in de niet-nachtwakersministeries 'not-done' om iets via de 'externe band' te spelen, in meer technische ministeries (Financiën/Infrastructuur en Milieu) werd daar anders over gedacht. Althans, dat werd de onderzoeker aangereikt tijdens informele gesprekken na afronding van het onderzoek. De inhoud krijgt bij een nachtwakersministerie een hogere prioriteit.

Dit zijn verschillen tussen nachtwakers- en niet-nachtwakersministeries. Het is reëel te vooronderstellen dat provincies en gemeenten eveneens verschillen, mede omdat deze functioneren dicht bij de burger, maar vaak weer iets verder van de media.

De betrouwbaarheid van de gevonden (harde) ongeschreven regels

Onder betrouwbaarheid wordt verstaan dat wordt verwacht dat bij herhaling van het onderzoek opnieuw vergelijkbare mentale constructen uitgedrukt in taal (hier: ongeschreven regels) naar boven komen. Tevens is de vooronderstelling dat deze mentale constructen zich in een bepaalde context vertalen in overeenkomsten in gedrag van medewerkers.

Enige nuancering m.b.t. de betrouwbaarheid in relatie tot de gevonden ongeschreven regels is op haar plaats. Meerdere personen hebben de interviews afgenomen. De onderzoeker heeft hiermee rekening gehouden bij het ordenen en classificeren van de data. Daar waar naar zijn mening dit risico reëel was, heeft een nader gesprek plaatsgevonden met de personen die de interviews hebben afgenomen. Bij 'memberchecks' is instemming met de gevonden resultaten geconstateerd.

Niet uitgesloten is dat een andere onderzoeker de data anders ordent en wellicht andere formuleringen kiest. De onderzoeker verwacht dat dat niet leidt tot harde ongeschreven regels met een andere strekking.

De volledigheid van de gevonden (harde) ongeschreven regels

Zijn alle harde ongeschreven regels ontdekt? Ook hier kan een andere onderzoeker mogelijk andere formuleringen gebruiken of tot een ander aantal harde ongeschreven regels als kernconstruct komen. Doel was een kernconstruct van harde ongeschreven regels te vinden. Het onderzoek heeft belangrijke harde ongeschreven regels opgeleverd die het reilen en zeilen van beleidsambtenaren bepalen.

Copingstrategieën: kanttekeningen onderzoeksmethode

De onderzoeker heeft eerder in Van Aken & Andriessen (2011) stappen beschreven om impliciete kennis expliciet te maken. In dit onderzoek bleken de stappen gerichte data op te leveren over copingstrategieën. Voorts leverde de toepassing ervan een 'bijvangst' op die is vertaald naar een ordening van beleidsprocessen.

De copingstrategieën vormen een aanvulling op de methode van Scott-Morgan. De ongeschreven regels geven een mix weer van 'waarom je iets moet doen' en 'hoe je iets moet doen' op meer algemeen niveau. Onderzoek naar copingstrategieën verdiept het inzicht in de vraag 'hoe precies moet (of kun) je wat doen om resultaat in een bepaalde organisatorische context te bereiken?'. Het is een manier om 'tacit knowledge' in kaart te brengen en levert een beeld op van een organisatiecultuur.

In formulevorm: (Harde) ongeschreven regels + copingstrategieën = vorm van cultuur analyseren/beschrijven vanuit de perceptie van een bepaalde doelgroep à doel. Wel zijn hierbij kanttekeningen te plaatsen.

Externe validiteit: generaliseerbaarheid van de gevonden copingstrategieën
Zijn de copingstrategieën te generaliseren naar beleidsambtenaren in andere politiek-ambtelijke organisaties? De gedachte is dat dit kan. De argumentatie is dat alle organisaties gevormd zijn op basis van vergelijkbare verticale structuren. Onderliggende concepten als verticale beleidsmarketing, 'strategic selling' en 'framing' (hoofdstuk 8) en de vertaling ervan naar copingstrategieën zullen beleidsambtenaren van andere politiek-ambtelijke organisaties niet vreemd in de oren klinken. De vooronderstelling is niet getoetst.

De betrouwbaarheid van de gevonden copingstrategieën
Wordt verwacht dat bij herhaling van onderzoek vergelijkbare copingstrategieën worden gevonden? De kans erop is groot. Na afronding van het onderzoek bemerkte de onderzoeker dat ambtenaren in gesprekken copingstrategieën noemden voor een ander doel dan OMSBO, maar wel met copingstrategieën komen die ook uit dit onderzoek naar voren komen.

De volledigheid van de gevonden copingstrategieën
Tot slot een opmerking over de volledigheid van de copingstrategieën. Zijn nu ALLE copingstrategieën genoemd? In dit onderzoek zijn de copingstrategieën weergegeven die door geïnterviewde beleidsambtenaren zijn opgemerkt. De verwachting dat de meest voorkomende copingstrategieën die beleidsambtenaren kunnen hanteren om OMSBO geaccepteerd te krijgen zo in kaart zijn gebracht. Tegelijkertijd is te veronderstellen dat de inventarisatie niet volledig is. Zo zijn twee onorthodoxe copingstrategieën niet genoemd:

1. Versier de staatsecretaris, minister of Directeur-Generaal.
Te denken valt aan het voorbeeld van een staatssecretaris van een ministerie die een relatie kreeg met een van zijn medewerkers. Stimuleer hem vervolgens tot OMSBO-aanpakken binnen het ministerie en/of specifiek op een beleidsthema.
NB Deze strategie is vrij vertaald naar Helen Gurley Brown die in 1962 het boek 'Sex and the Single City' uitbracht. Ze adviseerde elke secretaresse haar baas op diens wenken te bedienen. Daarbij hoeft ze niet per se met hem naar bed te gaan. Wel moet ze haar superieur overladen met zorgzaamheid en zijn beste vriendin worden (Landin, 2014; Gurley Brown, 1962).
2. Blijf beleidsambtenaar maar zorg ervoor dat je met een andere tak van sport een beroemde Nederlander wordt. Zodanig dat de ambtelijke

en/of politieke top graag met je op de foto wil en zo kan scoren in de publieke opinie. Dat levert meer invloedsmogelijkheden op om beleidsprojecten op OMSBO-wijze aan te pakken.

6.9 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn onderzoeksopzet en -verantwoording besproken. Naast afbakenen van de doelgroep is een beschrijving gegeven van betrokken Directoraten-Generaal en beleidsdirecties van onderzochte ministeries.

In fase I is onderzocht wat ongeschreven regels zijn en wat hun effect is op de mate van openheid. Om causale relaties tussen harde ongeschreven regels en openheid te vinden en verklaringen ervoor vanuit de optiek van geïnterviewden, is de methode van Scott-Morgan aangepast. Daarmee kon de vraag 'Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in de beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven harde ongeschreven regels?' worden beantwoord.

In fase II is gezocht naar copingstrategieën die behulpzaam zijn (in de ogen van beleidsmedewerkers) om bij gegeven ongeschreven regels openheid in beleidsontwikkeling te bewerkstelligen.

De centrale onderzoeksvraag kon met deze onderzoeksopzet worden beantwoord:

Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met gegeven harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

De zeven kernbegrippen zijn als volgt gedefinieerd:

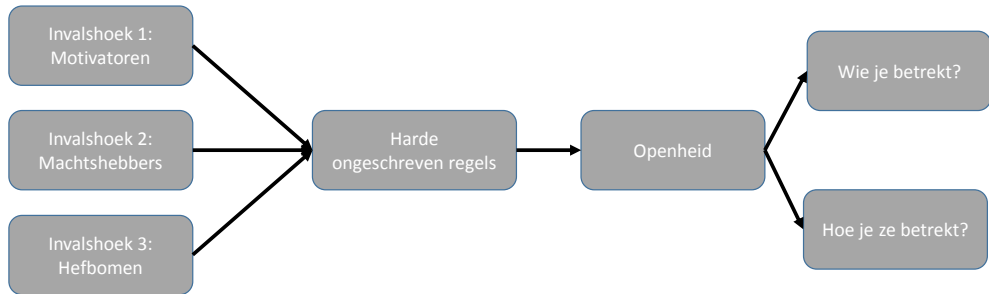
- *Openheid*
Alle begrippen die te maken hebben met horizontaliteit zijn teruggebracht tot één meetbaar te maken theoretische variabele in de beleidsontwikkeling zelf: openheid.
Deze is operationeel gemaakt via het participatieniveau én de mate van exclusie – inclusie.
- *Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)*
In het verlengde daarvan wordt beleidsontwikkeling, die een voldoende mate van openheid bevat, Open Multi Stakeholder BeleidsOntwikkeling genoemd.
Bij OMSBO gaat het erom de collectieve kennis/intelligentie in een netwerk te benutten of zijn werk als netwerk te laten doen (Roobeek, 2014). Dit in functie van de kwaliteit van het beleid.

- *Harde geschreven regels*
Fundamentele formele aspecten die het ontwerp van een organisatie bepalen. Denk bijvoorbeeld aan mandaatregelingen en procedures als 'fenomeen'. Deze hebben generieke (bureaucratische) kenmerken. Mandaatregelingen bijvoorbeeld organiseren in een top-down, hiërarchische gelaagdheid met bijbehorende verantwoordingsplicht.
- *Ongeschreven regels*
Een resultante van geschreven regels en de wijze waarop een leiding zich gedraagt. Het resultaat weerspiegelt zich in de wijze waarop geschreven regels door medewerkers in de dagelijkse praktijk worden geïnterpreteerd (vanuit hun motivatoren) en vormgegeven (Scott-Morgan, 1995: 30).
- *Harde ongeschreven regels*
Collectief gedeelde en erkende ongeschreven regels in een organisatie die moeilijk te wijzigen zijn. Ze kunnen worden gezien als interpretaties, vanuit de motivatoren van medewerkers, van fundamentele geschreven regels en worden, in tegenstelling tot de definitie van Scott-Morgan van ongeschreven regels, niet bepaald door de stijl van leidinggeven.
- *Copingstrategie*
Principes van waaruit wordt gehandeld (operating principles) én een daaraan verbonden gestructureerde set van acties ten behoeve van het omgaan met een probleem of het realiseren van een doel.

In dit onderzoek is ervoor gekozen de definities van Scott-Morgan (1995) te volgen met daaraan toegevoegd een tweetal omschrijvingen voor enerzijds harde ongeschreven regels en anderzijds copingstrategieën. De reden voor deze keuze is dat, in beginsel, kon worden aangesloten bij de bestaande onderzoeksmethode van Scott-Morgan (1995) voor het vinden van ongeschreven regels en de door de onderzoeker ontwikkelde vaardigheidsanalyse methode. De door Scott-Morgan gebruikte indeling in motivatoren, machtshebbers, hefbomen en de daarbij geformuleerde vragen, biedt de geïnterviewde tijdens het onderzoek de mogelijkheid om ongeschreven regels op te sporen en expliciteren. Een aanpassing van diens methode maakte het mogelijk om harde ongeschreven regels te vinden, en het effect op de variabele 'openheid' te bepalen vanuit de perceptie van een beleidsambtenaar tijdens een interview (zie schema 4). Voor het diepgaand expliciteren van copingstrategieën in fase II van het onderzoek is een apart stappenplan gehanteerd.

In bijlage 9 staat het volledige onderzoeksprotocol voor fase I, ronde 1. De begrippen motivatoren, machtshebbers en hefboomen zijn in hoofdstuk 4 besproken.

SCHEMA 4: ONDERZOEKSDIAGRAM ONGESCHREVEN REGELS – OPENHEID



In het volgende hoofdstuk komen de resultaten aan bod uit fase I van het onderzoek. Dat zijn de gevonden harde ongeschreven regels en hun invloed op openheid.

HOOFDSTUK 7

Harde ongeschreven regels en openheid

Hoofdstuk 7 **Harde ongeschreven regels en openheid**

In hoofdstuk 6 is gedetailleerd beschreven hoe elke onderzoeksvraag is onderzocht en tot conclusies is gekomen. Dit hoofdstuk bevat de opbrengst van fase I die antwoord geeft op twee deelonderzoeksvragen:

'Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?'

'Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in de beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?'

Uit de afgenomen interviews zijn vier harde ongeschreven regels gereconstrueerd. Discrepantie tussen extern vereiste openheid in beleidsontwikkeling en interne harde ongeschreven regels kon met behulp van de gebruikte schalen (participatieniveau en mate van inclusie) worden geduid en verklaard vanuit de perceptie van de respondenten.

7.1 Vier harde ongeschreven regels als kernconstruct

In de eerste interviews in fase 1/ronde 1 zijn met alle 18 respondenten zowel ongeschreven regels verkend als de relatie die een ieder zag tussen in diens ogen harde ongeschreven regels en de mate van openheid.

Uit de analyse daarvan, en het voorleggen van geclusterde resultaten van ronde 1 in ronde 2 (12 respondenten), komen 112 modellen van harde ongeschreven regels naar voren. (Bijlage 6 geeft een overzicht van alle genoemde 112 harde ongeschreven regels.) Deze zijn geclusterd tot vier hoofdregels. Samen vormen ze een kernconstruct van de organisatiecultuur. Een kernconstruct is een collectief mentaal model, een interpretatie van harde geschreven regels door ambtenaren. Het kernconstruct uit dit onderzoek is samen te vatten in drie woorden: gecalculeerde hiërarchische onderdanigheid. Elke beleidsambtenaar is afhankelijk van goedkeuring 'van boven'. De onderliggende vraag is: 'Hoe komt het boven over wat ik doe?' Of: 'Hoe krijg ik van bovenuit gedaan wat ik wens?' Dit met de minister als hoogste instantie. Het kernconstruct bestaat uit vier harde ongeschreven regels:

1. Besef, we dienen hier de minister (via de lijn).
Kijk goed naar de persoonlijkheid/karaktertrekken, interesses van de minister (en de hiërarchie). Hoe wil hij worden bediend? Houd daar rekening mee.
2. Wees zichtbaar naar de lijn toe.
3. Haal je tijdsplanning. Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn. Besef dat de laatste meer onder het vergrootglas liggen.
4. Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal (vooral met 'usual suspects').

De vier regels illustreren dat in het functioneren van onderzochte beleidsambtenaren uiteindelijk de minister (via de lijn) centraal staat. De 'kwaliteitsborging' van het productieproces 'beleid ontwikkelen' is daarmee verticaal, meer dan horizontaal.

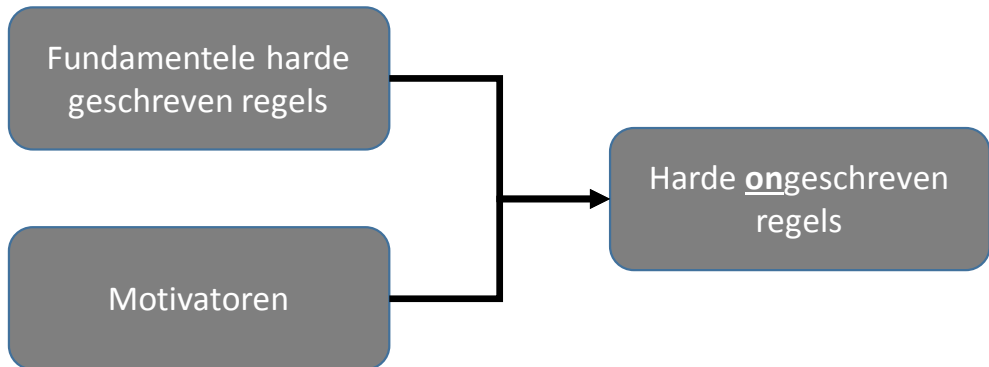
In de volgende paragrafen bespreken we de vier ongeschreven regels afzonderlijk vanuit het volgende format:

1. De ongeschreven regel zelf en nadere omschrijving ervan.
2. Aantal malen genoemd in interviews in ronde 1.
3. Onderliggende geschreven regels.

Harde ongeschreven regels zijn collectief gedeelde, erkende en moeilijk te wijzigen ongeschreven regels. Ze worden gezien als interpretaties, vanuit motivatoren (inkomen verkrijgen, baanzekerheid, erkenning, carrière,

maatschappelijk effect etc.) van geschreven regels. Ze worden niet bepaald door de stijl van leidinggeven. De combinatie harde geschreven regels en motivatoren doet harde ongeschreven regels ontstaan.

SCHEMA 5: COMBINATIE FUNDAMENTELE HARDE GESCHREVEN REGELS EN BASALE MOTIVATOREN ALS OORZAKELIJK COMPLEX VOOR HARDE ONGESCHREVEN REGELS



4. Vergelijkbaar genoemde formuleringen/praktijkinterpretaties. Formuleringen die vergelijkbaar zijn met harde ongeschreven regels die onderdeel van het kernconstruct vormen.
5. Effect op de mate van openheid. Besproken wordt het effect op de mate van exclusie - inclusie (wie wel wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling en wie niet) alsmede het participatieniveau (hoe actoren worden betrokken).

7.2 Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)

De harde ongeschreven regel 'Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)' kan, omwille van het preciseren van de werking ervan, worden aangevuld met een ervan afgeleide ongeschreven regel '*Kijk goed naar de persoonlijkheid, karaktertrekken en interesses van de minister (en hiërarchie). Hoe wil hij worden bediend? Houd daar rekening mee.*' Deze ongeschreven regel laat zien dat de aandacht zich naar boven richt. Een beleidsambtenaar dient altijd te beseffen dat hij een vertegenwoordiger van de minister is. De ongeschreven regel drukt gezagsgetrouwheid en hiërarchische loyaliteit uit. Een beleidsambtenaar voert primair uit wat opgedragen wordt.

Vanuit die gedachte moet regelmatig informatie, in de vorm van nota's, naar de minister worden gestuurd. Voordat een beleidsambtenaar iets onder de

aandacht van een minister kan brengen, doorloopt dat diverse hiërarchische filters, alle met hun eigen percepties. Kijken naar persoonlijkheid, karaktertrekken en interesses van de te passeren hiërarchische filters helpt om de vraag te beantwoorden: 'Hoe komt het boven langs?'

Het is goed te beseffen dat beleidsambtenaren zich, in het verlengde van bovenstaande regel, instellen op een groot aantal verschillende politieke bestuurders. *'Passerend wild dat je moet bedienen'*, zo karakteriseerde een beleidsambtenaar tijdens een informeel gesprek de situatie. Een hooggeplaatste ambtenaar noemde het off-the-record *'leken in het zadel houden'*. Denk bij 'passerend wild' aan nieuwe bewindspersonen met eigen verlanglijstjes en een nieuw regeerakkoord, dat deze mee uitvoert.

Bij het dienen van de minister (via de lijn) zijn drie specifieke criteria voor een beleidsambtenaar van belang bij de beleidsontwikkeling:

- De afspraken die politiek zijn gemaakt.
- Kwaliteit van de beleidsinhoud.
- Draagvlak (vooral politiek).

De politieke component werd door een beleidsmedewerker, en een Directeur-Generaal, op de volgende wijze aangevuld:

- Negatieve publiciteit: Als iets in de media komt, leidt dat tot vragen in de Tweede Kamer.
- Is iets risicovol? Of zit er een gepercipieerd potentieel risico in? Daar maken media ook snel iets van.
- Individuele positionering politici. Bied iets profileermogelijkheden van een politicus?
- Verschil inhoudelijke vraag/probleem en politieke dimensie:
 - * Wat is in inhoudelijk/technische zin het probleem?
 - * Wat is het politieke issue m.b.t. het probleem?

Aantal keren genoemd in ronde 1

- *Besef, we dienen hier de minister (via de lijn).*
Aantal keren genoemd door 18 beleidsambtenaren: 18
- *Kijk goed naar de persoonlijkheid, karaktertrekken en interesses van de minister (en de hiërarchie). Hoe wil hij worden bediend? Houd daar rekening mee.*
Aantal keren genoemd door 18 beleidsambtenaren: 11 maal.

Onderliggende geschreven regels

De aanwezigheid van de ongeschreven regel 'Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)' kan gemakkelijk worden verklaard vanuit harde geschre-

ven regels/wetten zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, ministeriële mandaatregelingen, organisatiebeschikkingen, functiestructuren en parafenprocedures. De ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek maken een minister voor alles verantwoordelijk wat een ministerie doet. Met mandaatregelingen, organisatiebeschikkingen, functiebeschrijvingen en parafenprocedures wordt die verantwoordelijkheid op een gelaagde manier gedelegeerd en verfijnd tot aan een beleidsambtenaar toe.

Als de ministeriële verantwoordelijkheid en de aanvullende gelaagdheid dé structuur zijn zoals een beleidsambtenaar die ervaart, dan mag het duidelijk zijn dat vanuit motivatoren als inkomen behouden, veiligheid, carrière maken, erkenning etc., het dienen van de minister door de lijn heen, op nummer een staat binnen een ministerie.

Andere formuleringen

Andere formuleringen van de ongeschreven regel 'Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)', zijn:

- *Besef, we dienen hier de minister. Wees loyaal. Ook al is die niet van je partij. Je moet kunnen werken ongeacht politieke voorkeur.*
- *Zorg ervoor dat de minister goed naar voren komt, dat hij kan scoren en indien nodig uit de wind wordt gehouden.*
- *Bewindspersonen mogen geen flater slaan ten opzichte van de Volksvertegenwoordiging. Ze moeten politiek kunnen scoren en laten zien dat ze iets hebben bereikt. Dit is belangrijker voor een beleidsmedewerker dan een positief effect op het veld zelf.*
- *Zorg dat de minister iets voor elkaar krijgt zonder dat hij risico loopt. Dat er geen kink in de kabel komt vanuit bijvoorbeeld sociale partners. Hoe soepel iets door de Tweede Kamer te laten lopen?*
- *Als iets écht fout gaat en de minister is boos, worden tikken naar beneden uitgedeeld. Bewindspersoon → directeur-generaal → directeur → clusterleider → beleidsmedewerker.*
- *Uit de werkprocessen (beleidsontwikkeling, nota's etc.) dient bij voorkeur informatie te komen die de lijn zelf kan gebruiken en in hun richting ligt (passend bij de gekozen politieke lijn/regeerakkoord/wensen van de minister zelf).*
- *Strijk je superieuren niet tegen de haren in, want die heb je nodig om een doel te bereiken.*

Effect op openheid

De regel maakt het voor een beleidsambtenaar nodig aandacht te besteden aan:

- Wat er in de kamer speelt in relatie tot bewindspersonen.
- Wat er in het veld (vooral usual suspects) speelt.
- Wat er in de media speelt.
- Wat er aan ontwikkelingen buiten het werkveld spelen, die direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op het eigen dossier.

Oplossingen die een beleidsambtenaar aandraagt, worden getoetst op twee criteria:

- Kijk wat er kan in politiek opzicht.
- Check waar de risico's liggen voor de bewindspersonen.

Van daaruit formuleert een beleidsambtenaar een bepaalde oplossing. Deze wordt getoetst op het criterium:

- Ga na op welke wijze bewindspersonen met een bepaalde oplossing kunnen scoren.

Aandacht en toetsing richten zich dus vooral naar de minister en diens politieke veld, media en usual suspects. De ongeschreven regel 'Besef, we dienen de minister (en de lijn)' zet er daarmee toe aan een grens te laten ontstaan die 'More Exclusive' is. Vooral usual suspects met politieke invloed waarmee rekening moet worden gehouden, worden geconsulteerd. ***Vanuit deze ongeschreven regel gaat openheid vaak niet verder dan 'consulteren'.*** Er wordt informatie opgehaald en de beleidsambtenaren bepalen zélf wat ermee wordt gedaan. De volgende factoren spelen daarbij een rol:

- *Risicobeperking en profileermogelijkheden*
Voorkom onverwachte effecten door te snel en te veel partijen te betrekken (respondenten: *'We willen geen Poolse landdagen. Dan krijg je geluiden waar je niet op zit te wachten. Je wordt ook niet lastig gevallen door deelbelangen die er niets mee te maken hebben. Het wordt minder chaotisch'*).
- *Politieke partijen en usual suspects*
Voor de interne hiërarchie zijn politieke partijen en het politieke systeem met zijn 'usual suspects' het belangrijkste. Die laatste hebben politieke invloed (respondenten: *'Andere partijen buiten zijn niet van belang voor de interne lijn/hiërarchie. Dat zijn alleen politieke partijen en het politieke systeem met zijn usual suspects'*).

- *Controle over eindresultaat*

De vooronderstelling is dat er minder controle over het eindresultaat bestaat wanneer meer anderen deelnemen. De minister moet dat resultaat wel kunnen uitleggen in de Tweede Kamer

(respondent 1: *'Hoe meer anderen, hoe minder controle en de minister moet het toch kunnen uitleggen in de Tweede Kamer. Je moet de touwtjes in handen houden en de minister niet voor voldongen feiten plaatsen. Ga je verder, dan ontnem je jezelf en de minister vrijheidsgraden.'*)

(respondent 2: *'Geef geen ruimte buiten weg. Dan krijgt de interne hiërarchie een probleem!'*)

De hiërarchische lijn heeft moeite om afwijkende, originele producten te ontvangen en deze verder te brengen. Om ontsporen te voorkomen, worden creativiteit en bewegingsvrijheid van beleidsambtenaren beperkt. Er wordt gestuurd op details. De idee van sturen op hoofdlijnen en het beleidsontwikkelingsproces vrijgeven bestaat wel in intentie, maar past niet bij de ongeschreven regel.

Bovenstaande bevindingen zijn in lijn met de idee van beleid als een *'door de politiek bekrachtigd plan* (Hoppe en Van der Graaf 1996: 43). *'Lees voor politiek hier: de bewindspersonen.'* Een verklaring die een geïnterviewde gaf om niet verder te gaan dan het consultatieniveau, laat eveneens de werking van de geschreven regel van ministeriële verantwoordelijkheid zien: *'Beleidsontwikkeling is de verantwoordelijkheid van de minister. Ook formeel! Daarom gaan we niet verder dan consultatie.'*

En de Tweede Kamer, waaraan bewindspersonen verantwoording afleggen, speelt een rol. Daarover stelde een tweetal geïnterviewden:

- *'Hoe sneller en sterker de stellingnamen in de Tweede Kamer, hoe minder partijen je gaat betrekken. Dat is immers "Um Sonst".'*
- *'Hoe politieker een item is, hoe meer gesloten het wordt. Als iets écht politiek wordt, wordt het uit de handen van een beleidsmedewerker gehaald. De mate van openheid hangt samen met hoe gevoelig een onderwerp is. Als iets politiek gevoelig is, word je opgelegd met wie je aan tafel moet zitten. Wordt voor je bedacht. Ga je verder, dan wordt dat als lastig ervaren. M.a.w. liever niet.'*

7.3 Wees zichtbaar naar de lijn toe

De zichtbaarheid naar de lijn toe blijkt belangrijk voor beleidsambtenaren. Als iemand niet zichtbaar is naar de lijn toe, kunnen twijfels ontstaan over wat hij/zij aan het doen is. In het bijzonder over je toegevoegde waarde voor naast-hogeren in de lijn en uiteindelijk de minister. Het is regelmatig voorgekomen dat een beleidsambtenaar in het veld een serieus probleem oploste zonder dat deze een nota schreef daarover. Dat blijkt intern niet beloond te worden. Een belangrijk aandachtspunt blijkt: 'Kunnen naast-hogeren met die oplossing zichtbaar scoren naar hun bazen?' Als dat niet het geval is, is de oplossing van een probleem niet interessant.

Respondent: 'De rode draad in de hiërarchie: ik kan het voor jou (hoger in de lijn) goed doen, zodat jij kunt laten zien dat jij het goed doet. Je wilt daarbij als beleidsambtenaar weer niet dat een hogere scoort zonder dat hij weet wat jouw glansrijke rol daarin is geweest. Terzijde: als het misgaat, ligt dat ook aan jou als beleidsambtenaar.'

Aantal keren genoemd in ronde 1

'Wees zichtbaar naar de lijn toe'

Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 10

Onderliggende geschreven regels

De ongeschreven regel 'Wees zichtbaar naar de lijn' is te verklaren uit geschreven regels over ministeriële verantwoordelijkheid, ministeriële mandaatregelingen, organisatiebeschikkingen, functiestructuren en parafen-procedures. Vanuit motivatoren als inkomen behouden, veiligheid, carrière maken, erkenning etc., worden de naast-hogeren in de lijn gezien als 'gelegitimeerde' personen die een beleidsambtenaar kunnen maken of breken.

Andere formuleringen/praktijkinterpretaties

Andere formuleringen van de ongeschreven regel 'Wees zichtbaar naar de lijn' zijn:

- *Dat zichtbaar is wat je aan werk hebt gedaan. Wat je hebt bijgedragen*
- *Zorg dat je prestaties en kwaliteiten zichtbaar zijn.*
- *Wees zichtbaar naar de directeur toe. Doe dat door op handige momenten te cc'en, zodat zichtbaar is wat je aan werk hebt gedaan en wat je hebt bijgedragen.*
- *Als je waardering wilt van de leidinggevendenden/organisatie, zorg dan dat je werkt aan prioritaire dossiers.*
- *Doe de dingen zichtbaar als je ze goed doet, vertel het (Be Good and Tell It). Je doet primair de dingen die belangrijk zijn én urgent.*

- *Laat resultaten zien. Zorg ervoor dat de feedback over jou bovenlangs positief is. Dat er geen gedonder is over je.*
- *Zorg voor zichtbaarheid in de (nota)productie bij hen die als belangrijk worden erkend door de lijn en iedereen die maar een beetje invloed heeft op het voortbestaan van de directie.*

Effect op mate van openheid

Ook deze ongeschreven regel zet aan tot een 'More Exclusive'-benadering. Het wordt van beleidsambtenaren verwacht dat ze regelmatig contact hebben met usual suspects. Ze horen te weten wat bij die actoren speelt. Een beleidsambtenaar is op positieve manier zichtbaar naar de hiërarchie toe als hij laat zien dat de usual suspects zijn geraadpleegd.

De neiging is om alleen machtige usual suspects met politieke invloed, te consulteren. Dit om de macht over het eindresultaat te behouden. Dat kan echter niet. De usual suspects hebben politieke macht waar bewindspersonen (en hiërarchie) rekening mee moeten houden. De participatievorm verschuift zo enkele treden hoger op de participatieladder naar het niveau van partnerschappen. Zoals een beleidsambtenaar opmerkte:

'We hebben een aantal contactpersonen met wie we vaak spreken. Dit is ook vastgelegd bij SZW in het tripartiete stelsel (werkgeversvertegenwoordiging, werknemersvertegenwoordiging, overheid). Als je dan verder gaat met het betrekken van partijen krijg je de vraag "waarom?" Het is formeel niet onze taak om met die partijen (lees: unusual suspects) te spreken. De mening van de "usual suspects" wordt in discussies als "meest waar" gezien. Vooral ook omdat ze lijntjes met de politiek hebben.'

Vanuit die zichtbaarheid is het belangrijk dat een beleidsambtenaar de minister én de lijn op tijd bedient. Dat maakt de volgende harde ongeschreven regel belangrijk: 'Haal je tijdsplanning.'

7.4 Haal je tijdsplanning!

De tijdsplanning/te halen, deadlines, spelen een belangrijke rol. Zeker in relatie tot de vele noodzakelijke interne en formele afstemmingen. Die tijdsplanning blijkt heilig, vooral bij politiek gevoelige, ambtelijk aangestuurde dossiers. Een tijdsplanning niet halen met betrekking tot een dossier, vooral die politiek belangrijk zijn, is momentum missen waarmee de beleidsambtenaar zichtbaar kan scoren. Mist een beleidsambtenaar dat momentum, dan kan de minister er politiek last van hebben. Dan krijgt ook de hiërarchische lijn onder de minister dat te horen en uiteindelijk de desbetreffende beleidsambtenaar. Hoe belangrijk dit is, blijkt uit een aanvullende ongeschreven regel dat je bij een belangrijk dossier 24 uur per dag, 7 dagen in de week beschikbaar moet zijn, deeltijd of niet.

Aantal keren genoemd in ronde 1

'Haal je tijdsplanning. Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn'
Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 8

Onderliggende geschreven regels

Ook hier spelen vooral de ministeriële verantwoordelijkheid, mandaatregelingen met bijbehorende verantwoordelijkheden etc. een belangrijke rol. Een tijdsplanning niet halen, betekent dat de ministeriële verantwoording naar de kamer in het geding kan komen.

Vanuit motivatoren als inkomen behouden, veiligheid, carrière maken, erkenning etc., betekent het niet halen van de tijdsplanning negatieve zichtbaarheid, waardoor een beleidsambtenaar zichzelf benadeelt.

Andere formuleringen/praktijkinterpretaties

Andere gegeven formuleringen van de ongeschreven regel *'Haal je tijdsplanning. Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn'*, zijn:

- *Haal je tijdsplanning. Die is heilig. Snelheid van leveren: lever stukken op tijd aan. Een nota die te laat is, is geen nota. Momentum gemist. Doe dat VOORAL met zaken die politiek belangrijk zijn. Besef dat de laatste meer onder het vergrootglas liggen. Als je de planning niet haalt, kan de minister boos worden. Dat vindt niemand leuk.*
- *Bij tegenstrijdige belangen hebben we niet de neiging om open interactief te werken. Dan houd je het liever kleinschalig, overzichtelijk en gesloten. Doe je dat niet, dan kun je doorgaans ook je tijdsplanning niet halen.*

- *Als je niet weet wat het eindproduct gaat worden (bij open processen), magt dat op geen enkele wijze met deadline-denken, projectdoelen, resultaatgericht denken etc. Termijnen moeten worden gehaald. Dat maakt een project weleens lastig als je van buiten naar binnen (OMSBO) wilt werken.*
- *De einddatum is heilig maar je bent tegelijkertijd toenemend afhankelijk van ingewikkelde processen. Je hebt te maken met ambtelijke voorportalen (onderraden/ministeriële voorportalen etc.) met allemaal vaste data waarop iets aangeleverd moet worden.*
- *Kortom, alle reguliere overheidscircuits trekken zeer veel capaciteit weg en dat gecombineerd met 'heilige' einddata, maakt dat je niet snel geneigd bent veel partijen bij de beleidsontwikkeling te betrekken.*

Effect op mate van openheid

Deze ongeschreven regel legt de focus op de interne, ambtelijke omgeving in plaats van de externe omgeving. Bij tijdsdruk is het beperken tot consulteren van belangrijke partijen veilig en verantwoord. De beleidsambtenaren kunnen zélf (snel) bepalen wat met de consultatie-uitkomsten moet gebeuren en zo de doorlooptijd beheersen. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft gewaarborgd. De minister kan in de Kamer melden dat gezaghebbende partijen zijn geraadpleegd. De tijdsplanning halen gaat gemakkelijker met gesloten netwerken, zo is de gedachte.

Door de ongeschreven regel beperken beleidsambtenaren zich tot het raadplegen van usual suspects. Hier speelt de vooronderstelling een rol dat hoe sneller het beleid moet worden vormgegeven, hoe minder partijen erbij betrokken kunnen worden. Openheid komt op de tweede plaats. Bovendien kost interne afstemming veel tijd. Daarbij is mogelijkheid om elkaar te treffen lastiger door een toegenomen aantal deeltijders. Bijv. de maandag-, dinsdag- en donderdagwerkers. Dat is een probleem voor planning. Verschillende mensen dienen akkoord te geven in de parafenlijn.

'Last but not least' geldt dat, om de minister en de lijn te kunnen dienen en daardoor voor de hiërarchie in positieve zin dienend zichtbaar te zijn (en op tijd), je netwerk cruciaal is, vooral het netwerk met de usual suspects.

7.5 Koester je netwerk

Bovenstaande laat zien dat netwerken cruciaal zijn in het werk van een beleidsambtenaar. De veronderstelling is gerechtvaardigd dat een beleidsambtenaar die niet kan netwerken, geen goede beleidsambtenaar kan zijn. Beleidsambtenaren zijn van hun netwerk afhankelijk om relevante informatie te verkrijgen als ze iets willen realiseren.

Aantal keren genoemd in ronde 1

'Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal'

Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 16

Onderliggende geschreven regels

Hier speelt ministeriële verantwoordelijkheid een rol met regels die de communicatie en het handelen van ambtenaren naar buiten regelen. Denk daarbij aan gedragsregels ambtelijke integriteit en de eed/beloofte die elke ambtenaar aflegt.

'Ik zweer/beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben; Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar/goed werknemer betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden'

(Rijksoverheid, 2015).

Die maakt dat ambtenaren niet open kunnen communiceren met derden en zich regelmatig vragen stellen als: 'Waartoe ben ik gemandateerd? Wat mag ik zeggen en wat niet?' Vanuit motivatoren als inkomen behouden, veiligheid, carrière maken, erkenning etc. maakt dit beleidsambtenaren voorzichtig met wie ze omgaan en hoe ze ermee omgaan. Niet te veel via de mail en zeker bij gevoelige punten primair inzichten 'face-to-face' uitwisselen.

Andere formuleringen/praktijkinterpretaties

Andere gegeven formuleringen van de ongeschreven regel 'Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal', zijn:

- *'Je netwerk is cruciaal, dus beheer van je netwerk, vooral met de usual suspects, is belangrijk. Zonder je netwerk krijg je niets gedaan. Het gaat ook veel sneller, als je bijv. met erkende stakeholders praat.'*

- *'Door je netwerk kun je ook informeel polsen hoe iets politiek in brede zin valt. Zorg dat jij mensen van de usual suspects kent en dat zij jou kennen. Daarvoor zijn 2-de en 3-de ontmoetingsmomenten belangrijk. Dan kun je ze gemakkelijk informeel benaderen met een vraag om thema's te exploreren, waar echte problemen zitten en wat nieuwe inzichten of andere typen oplossingen zijn. Kijk naar opvattingen/belangen extern.'*
- *'Snel adequaat antwoord geven op vragen van hogerhand kan alleen maar goed, als je een goed en betrouwbaar netwerk hebt opgebouwd en je weet wie wat weet/kan.'*
- *'Zorg voor een betrokken netwerk dat je kunt benutten ingeval blijkt dat er een alternatieve weg bewandeld moet worden om een beleidsissue voor elkaar te krijgen.'*
- *'Bouw een netwerk op rondom politiek relevante thema's zodat je, indien nodig, snel met concrete oplossingen kunt komen die gedragen zijn, dan wel interessante ideeën kunt presenteren.'*
- *'Wees bereikbaar, praat veel met buiten en netwerk. Dat betekent signaleren en waar mogelijk verbinden. Vergelijk initiatieven van buiten met het interne beeld en toets op haalbaarheid intern. Past het binnen hoe wij hier werken, belangrijke thema's en regeerakkoord. Kijk naar wat wel/niet strookt met de visie van de minister/staatssecretaris en of het daarmee verbonden kan worden. Kijk daarbij ook naar opvattingen/belangen extern.'*

Effect op mate van openheid

Relaties met usual suspects worden als uitermate belangrijk gezien. Slechte relaties, of onvoldoende afstemming in dat netwerk, kan politieke risico's opleveren voor bewindspersonen, zeker als usual suspects relaties hebben met Kamerleden en/of de media.

Tegelijkertijd geldt, vanuit deze harde ongeschreven regel, dat naast usual suspects, soms ook experts die géén deel uitmaken van gezaghebbende partijen belangrijk worden. Deze 'gewone' professionals in het veld worden alleen geconsulteerd (er wordt niet 'gelijkwaardig' mee samengewerkt) en hebben minder invloed. Een beleidsambtenaar kan zo wel 'iets nieuws' horen.

Voor het leggen van contact met experts die niet tot de usual suspects behoren, worden drie redenen gegeven:

- Voeling houden met het veld, waarin beleid zijn praktische uitwerking heeft.
- Verkrijgen van input en nieuwe inzichten anders dan via reguliere contacten.

- Als beleidsambtenaar twijfelt aan betrouwbaarheid van de input van usual suspects waardoor de minister mogelijk niet juist kan worden geïnformeerd.

Contacten in de beleidsontwikkeling leggen met het veld buiten usual suspects om, wordt door de usual suspects niet altijd gewaardeerd. Omdat ze de goede relaties met usual suspects willen koesteren, zijn beleidsmedewerkers hierin terughoudend.

Als je anderen betreft, heb je ook wat uit te leggen aan de usual suspects.

De ongeschreven regel maakt dat een ambtenaar focust op de usual suspects, maar ook niet voor verrassingen wil komen te staan en breder informatie gaat halen. Hij benadert unusual suspects als hij dat nodig acht.

Als beleidsambtenaren met gezichtsbepalende personen/instituties te maken hebben die invloed hebben op politiek en het veld, moeten ze bij het vergaren van informatie soms verder gaan dan alleen 'consulteren' (participatieniveau: hoe je actoren betreft). Het zijn interdepartementale collega's en/of soms erkende en te vertrouwen usual suspects die door de Bewindspersonen en/of de hogere personen in de lijn worden gerespecteerd.

Deze personen/instituties krijgen in de beleidsontwikkeling een volwaardige rol op het niveau van adviseren. Anders kunnen er situaties ontstaan waardoor later iets niet in het veld kan landen. Daarvan kunnen de bewindspersoon en de hiërarchie last krijgen.

In termen van netwerken zijn het meer gelijkwaardige, maar gesloten samenwerkingsverbanden. Deze hebben kenmerken van 'relaties respecteren en onderhouden' en 'onderhandelen'. Dat wordt *'hard op de inhoud en zacht op de relaties'* genoemd.

Het 'zacht op de relaties zijn' en tegelijkertijd 'onderhandelen', verwoorden geïnterviewden als volgt:

- *'Koester de relaties met collega's van andere ministeries (niet alleen met die van je eigen ministerie).'*
- *'Doe niet te veel via de mail. 'Face-to-face' werkt beter bij gevoelige punten. Je moet samen door één deur kunnen blijven gaan.'*
- *'Wat je kunt overnemen van andere ministeries, waar je de minister niet mee voor de voeten loopt, neem dat mee. Dat doe je dus niet op de harde punten.'*

Weet iemand dat spel goed te spelen, dan ligt een carrière in de ambtelijke beleidswereld in het verschiet. Daarmee kan een relatie worden gelegd tussen gewenste vormen van zichtbaarheid, relaties managen en opklimmen in de beleidshiërarchie, stelde een beleidsmedewerker:

‘Mensen die opklimmen in de ambtelijke hiërarchie zijn personen die strategisch goed zijn onderlegd. Ze weten de volgende vragen goed te beantwoorden: Wat draagt bij aan het beleid van het ministerie? Wat zijn de politieke risico’s? Hoe te onderhandelen met andere ministeries (usual suspects) waarbij de “bottom line” van jouw ministerie overeind blijft?’

7.6 Belemmeren ongeschreven regels openheid?

Op grond van de onderzoeksresultaten is de conclusie gerechtvaardigd dat ongeschreven regels verticaal organiseren benadrukken en horizontaal organiseren belemmeren. De blik naar boven is belangrijker dan de blik naar buiten. Tevens lijken de vier harde ongeschreven regels elkaar te versterken in het accentueren van verticaliteit en geslotenheid.

Als de minister moet scoren in zijn systeem, scoort de lijn door de minister te laten scoren. Jij als beleidsambtenaar moet zichtbaar zijn naar de lijn om mee te tellen. De drie regels leggen de focus naar binnen en minder naar buiten. De focus naar buiten beperkt zich vooral tot usual suspects. Soms levert ongeschreven regel 4 (Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal) uitzonderingen op voorbij usual suspects. Dit gebeurt om eventuele risico’s en/of kansen voor de minister en het beleid te detecteren.

TABEL 21: VERONDERSTELDE EFFECTEN VAN ONGESCHREVEN REGELS OP ELKAAR

	Dien de minister	Wees zichtbaar naar de lijn	Haal je tijdsplanning	Koester je netwerk
Dien de minister		+	+	+-
Wees zichtbaar naar de lijn	+		+	+-
Haal je tijdsplanning	+	+		-
Koester je netwerk	+	+-	+-	

De regels belemmeren openheid boven ‘consulteren’ en verder dan ‘experts die geen usual suspects’ zijn (mate van exclusie-inclusie). Bij politiek gevoelige problemen worden hooguit usual suspects betrokken. Soms wordt met

partijen die als 'More Exclusive' worden ervaren (interdepartementaal en usual suspects) verder gegaan dan consulteren, zeker als dat machtige actoren met politieke invloed zijn.

Door de neiging, vanuit de harde ongeschreven regels, beleid te ontwikkelen met dezelfde partijen (met 'standaardbelangen'), neemt de kans toe dat de eigen beleidstheorieën niet afdoende worden getoetst. Kennisintegriteit kan in het geding komen waarbij in een richting wordt gestuurd passend bij de belangen van het 'More Exclusive'-netwerk.

TABEL 22: EFFECT VAN HARDE ONGESCHREVEN REGELS OP DE MATE VAN OPENHEID

HARDE ONGESCHREVEN REGEL	OPENHEID	
	PARTICIPATIENIVEAU	MATE VAN INCLUSIE/EXCLUSIE
Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)	Alleen <u>consulteren</u> en 'macht' over eindresultaat behouden.	Alleen <u>usual suspects</u> . Die hebben politieke macht waarmee bewindspersonen (en lijn) rekening dienen te houden.
Wees zichtbaar naar de lijn toe	Alleen <u>consulteren</u> , 'macht' over eindresultaat behouden en daarmee op positieve manier te scoren in de lijn.	Een beleidsambtenaar is op een positieve manier zichtbaar in de lijn als hij laat zien dat hij weet wat speelt bij <u>usual suspects</u> en ze zijn geraadpleegd.
Haal je tijdsplanning	Alleen <u>consulteren</u> zodat je op tijd klaar bent en eindresultaat zelf kunt bepalen	Alleen interne, ambtelijke omgeving en belangrijkste <u>usual suspects</u> . Onder tijdsdruk is dat veilig en verantwoord.
Koester je netwerk	Met gezichtsbepalende personen/instituties die invloed hebben op politiek/media en veld, is er een noodzaak tot <u>partnerschap</u> (formeel en informeel).	Slechte relaties en onvoldoende afstemming met <u>usual suspects</u> kan politieke risico's opleveren voor bewindspersonen. Voor nieuwe ideeën worden soms wel <u>experts geconsulteerd die géén deel uitmaken van de usual suspects</u> .

7.7 Conclusie onderzoeksresultaten fase I

Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?

Er zijn vier harde ongeschreven regels naar voren gekomen die als kern van de organisatiecultuur kunnen worden gezien:

1. Besef, we dienen hier de minister (via de lijn).
Kijk goed naar de persoonlijkheid/karaktertrekken, interesses van de minister (en de hiërarchie). Hoe wil hij worden bediend? Houd daar rekening mee.
2. Wees zichtbaar naar de lijn toe.
3. Haal je tijdsplanning. Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn. Besef dat de laatste meer onder het vergrootglas liggen.
4. Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal.

Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in de beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?

De tweede conclusie is dat harde ongeschreven regels openheid belemmeren. Niveaus van participatie verder dan 'consulteren' gecombineerd met niveaus verder dan 'experts die geen usual suspects' zijn (mate van exclusie-inclusie) komen zelden voor. Bij politiek gevoelige problemen worden hooguit de 'More Exclusive' usual suspects betrokken.

Soms wordt met partijen die als 'More Exclusive' worden ervaren (interdepartementaal en usual suspects) verder gegaan dan consulteren, zeker als dat machtige actoren met politieke invloed zijn.

De regels maken openheid niet vanzelfsprekend. In het volgende hoofdstuk komt de vraag aan bod wat beleidsambtenaren kunnen doen. Welke coping-strategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met gegeven harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

HOOFDSTUK 8

Openheid en hiërarchie combineren

Hoofdstuk 8 **Openheid en hiërarchie combineren**

In dit hoofdstuk worden de opgedane onderzoeksinzichten beschreven die een antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag:

‘Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met harde ongeschreven regels om te gaan en open beleidsontwikkeling mogelijk te maken?’

Een copingstrategie is omschreven als gestructureerde set van acties om met een probleem om te gaan of een doel te realiseren én de principes van waaruit wordt gehandeld (operationele principes). Eerst wordt een set van copingstrategieën besproken en worden de actiesets van de respondenten behandeld. De onderliggende operationele principes komen daarna aan bod.

Ten slotte wordt stilgestaan bij integriteit van beleidsambtenaren die een open aanpak willen realiseren. Integriteit 1.0 blijkt zich niet goed te verhouden tot open beleidsontwikkeling. Tot slot gaan we in op de vraag hoe de spanning tussen verticaal en horizontaal kan worden omgezet in een constructieve verbinding.

8.1 Copingstrategieën om openheid in hiërarchie te realiseren

Harde ongeschreven regels versterken de neiging van beleidsambtenaren om binnen interne speelvelden te blijven, in termen van 'participatie' en 'partners'. Toch passen ambtenaren OMSBO toe. Hoe slagen ze daarin bij gegeven harde ongeschreven regels? De harde ongeschreven regels belemmeren openheid. Toch houden beleidsambtenaren mogelijkheden om te gaan met ongeschreven regels en daarbinnen open beleidsontwikkeling te bewerkstelligen. De in dit onderzoek gevonden copingstrategieën blijken geen 'excentrieke vindingen'. Nader beschouwd voldoen ze aan drie criteria:

1. Ze maken onderdeel uit van het gedachtegoed van beleidsambtenaren en zijn als zodanig herkenbaar.
2. Ze zijn snel uit te voeren en vragen doorgaans geen langetermijnplanning.
3. Ze plaatsen een beleidsambtenaar niet snel in een zichtbare uitzonderlijke positie ten opzichte van de hiërarchische lijn.

De copingstrategieën, onderliggende operationele principes en generieke (gewenste) overtuigingen zijn in fase I uitgevraagd aan respondenten met de volgende vragen (zie einde interviewprotocol bijlage 9):

- Wat is een mogelijke copingstrategie die een hoger niveau van openheid mogelijk kan maken (hoe kun je dat concreet doen, openheid mogelijk maken)?
- Wat zijn vooronderstellingen die zitten onder deze mogelijke copingstrategie? ('operationele principes') (Herold, 2012)
- Wat vertelt je het gebruik van een dergelijke copingstrategie over de overtuigingen van iemand die deze toepast?

Tegelijkertijd is gevraagd aan de respondenten in fase I of ze collega's kenden die openheid hadden weten te realiseren. Deze nieuwe groep respondenten werd in fase II benaderd voor een diepte-interview waarbij ze zijn geïnterviewd via het protocol van de vaardigheidsanalyse methode.

Dit onderzoek heeft op inductieve wijze deze strategieën opgehaald. Dat heeft een rijke oogst van 62 copingstrategieën opgeleverd. Deze zijn geordend en uitgeschreven in bijlage 6. Ze zijn te zien als pallet aan mogelijkheden: wat kan een beleidsambtenaar toepassen als hij beleid OMSBO-proof wil ontwikkelen?

Om de ordening van copingstrategieën inzichtelijk te maken, kijken we opnieuw naar de inzichten van Ledeneva (2001). Zij gaf aan dat geschreven en ongeschreven regels kunnen worden gevolgd dan wel gebruikt.

TABEL 23: GESCHREVEN REGELS/ONGESCHREVEN REGELS/WAT DOE JE ERMEE?

Geschreven regels	Harde ongeschreven regels: (collectief gedeeld)	Wat doe je ermee?
		Volgen
	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	Benutten

Voor dit hoofdstuk zijn de copingstrategieën die vanuit Ledeneva's denken 'louter volgen' zijn of 'gewoon doen zonder te kijken naar de consequenties van wat je doet in de interne organisatie' niet zo interessant. Deze bevestigen slechts de eerdere conclusies. Wel van belang zijn de strategieën, waarbij harde ongeschreven regels bewust benut of omzeild worden om open beleidsontwikkeling te bewerkstelligen.

TABEL 24: (ONDER)VERDELING COPINGSTRATEGIEËN ALGEMEEN

Hoofdcategorieën Copingstrategieën	Volgen of gebruiken ongeschreven regels?
Niet op beïnvloeding gerichte strategie	Volgen
De 'indek'-strategie	Volgen
De 'Just-do-it!'-strategie	Niet volgen/niet gebruiken
<u>Direct</u> op beïnvloeding gerichte copingstrategieën	Gebruiken
<u>Indirect</u> -via-de- band-beïnvloedende copingstrategieën	Gebruiken

De gearceerde copingstrategieën waarbij harde ongeschreven regels bewust gebruikt worden om openheid te bewerkstelligen, staan centraal in dit hoofdstuk.

8.2 Copingstrategieën zonder beïnvloeding

Copingstrategieën in het niet-gearceerde deel respecteren de ongeschreven regels en volgen ze. Er is geen gerichte beïnvloeding of bewust gebruik van harde ongeschreven regels ten gunste van openheid. Er zijn drie categorieën van deze strategieën uit het empirisch onderzoek gereconstrueerd:

- Niet-op-beïnvloeden-gericht.
- Volgen en indekken.
- Just do it.

1. *De 'niet-op-beïnvloeding-gerichte' strategie*

De 'niet-op-beïnvloeding-gerichte' strategie conformeert zich aan de top-down beslissingsbevoegdheid van de lijn. Beslissingen worden voorgelegd aan de lijn en de leiding bepaalt en kiest. De beleidsambtenaar vraagt wél aandacht voor het veld, maar niet zonder dat hij gedekt is en aansluit bij de randvoorwaarden die een hiërarchie heeft met betrekking tot een beleids-thema. Die geven je speelveld voor wat je met buiten kunt bespreken. Daarna komt pas de vraag: 'Wat is in termen van OMSBO mogelijk?'

Deze strategie begint met het naar de manager gaan om uit te vinden wat deze belangrijk vindt aan het beleidsthema. De beleidsambtenaar vraagt de manager aan wie hij in eerste instantie denkt om bij de beleidsontwikkeling te betrekken. De beleidsambtenaar stelt collega's aanvullend vragen als 'Wie hebben hier intern mee te maken? Wat zit er allemaal aan vast? Wie hebben hier interdepartementaal mee te maken?' De lijst van namen die collega's aanreiken wordt voorgelegd aan de leidinggevende, waarna een keuze plaatsvindt. Na deze grondige verkenning van 'wie te betrekken', komt het participatieniveau aan de orde.

Een nota die een OMSBO-aanpak ondersteunt, heeft alle vereiste parafen. Daarin kan aan de directeur-generaal worden gevraagd wie hij verder wil betrekken. Dat kan in een gesprek met hem. Na deze formele afstemming worden de contacten met het veld georganiseerd via vertegenwoordigende organen, usual suspects die niet worden gepasseerd. In bijeenkomsten die onderdeel zijn van het proces van beleidsontwikkeling wordt desgewenst gebruikgemaakt van professionele facilitators. Wat wordt gezegd, wordt waar mogelijk gecheckt via onderzoeken en diepteverkenningen.

Als de directe manager vraagt om een netwerk van belanghebbenden en

kennisexperts op te bouwen, dan helpt de inzet van internet om contactpersonen/experts/belangen te vinden en na te gaan wat er aan het probleem vastzit met betrekking tot aanpalende kennisgebieden.

Soms is het nodig 'hulpvaardigheid' te laten zien naar buiten. Met andere woorden, er kan iets spelen waar het veld niet goed uit komt. De beleidsambtenaar legt dat voor aan de lijn met de vraag of het ministerie een bijdrage mag leveren door middel van OMSBO.

De harde ongeschreven regels en het volgen ervan kunnen bij de 'niet-op-beïnvloeding' gerichte strategie als onderliggende operationele principes worden gezien.

II. *De 'indek'-strategie: Leg vast en doe zoals voorgeschreven*

Soms komt het voor dat een leidinggevende een gesloten beleidsontwikkelingstraject voorstelt waarvan een beleidsambtenaar aanvoelt dat dit mis kan gaan en politiek een discussie gaat oproepen. De ongeschreven regels laten het patroon zien dat, als er iets mis is in de ogen van de bewindspersonen, dat via de directeur en afdelingshoofd op het bordje van een medewerker wordt gelegd met als sanctie dat deze het specifieke dossier wordt ontnomen.

Het is slim afspraken met het afdelingshoofd/direct leidinggevende vast te leggen en uit te voeren zoals de lijn voorschrijft. De ambtenaar is ingedekt en kan de schuld niet zomaar krijgen als het fout gaat. Bij een volgend traject kan hij wijzen op ervaringen met te gesloten netwerken en zo momentum creëren voor een open aanpak.

De harde ongeschreven regels en het volgen ervan vormen bij de 'indek'-strategie de onderliggende operationele principes. Als de beleidsambtenaar het netjes en precies vastlegt komt de schuldvraag te liggen bij degenen die heeft verteld wat te doen.

III. *De 'just-do-it'-strategieën*

Een beleidsambtenaar kan ook gewoon aan de slag gaan zonder veel interne en externe analyse. Deze aanpak van 'just do it' plaatst de hiërarchie voor een voldongen feit. Het onderscheid met I is dat in deze strategie óf sprake is van onbekendheid met de ongeschreven regels dan wel dat de onwetendheid wordt geveinsd.

Bij de 'Just-do-it!'-strategie kan een operationeel principe zijn, overeenkomstig gedachten van een Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting uit het verleden:

'Het is beter vergiffenis te vragen achteraf dan toestemming vooraf'
(Krijger, Driest, & Stoelenga, 2002).

Deze strategie kan ertoe leiden dat een beleidsmedewerker als ‘ongericht projectiel’ wordt geclassificeerd, waardoor zijn of haar carrière wordt geschaad. Waar de ‘niet-op-beïnvloeding-gerichte-strategie’ en de indekstrategie de leiding volgen, gebeurt dat bij deze strategie niet en wordt de leiding voor een voldongen feit geplaatst.

Tot zover de korte schets van strategieën die niet gericht zijn op het realiseren van openheid. De analyse richt zich evenwel vooral op strategieën die dan wel doen. Deze volgen nu.

8.3 Direct-beïnvloedende copingstrategieën en ongeschreven regels

De eerste categorie strategieën om OMSBO te realiseren, bestaat uit ‘directe beïnvloeding’. Onder directe beïnvloeding wordt in het verlengde van Frazer & Summers (1984) verstaan: het zélf als beleidsmedewerker analyseren van belangen en prioriteiten van de hiërarchische lijn en bepalen hoe daarop in te spelen. Zonder derden te gebruiken en het spel dus niet ‘via de band’ te spelen. De strategieën die vallen onder deze hoofdcategorie spelen in op de besproken harde ongeschreven regels. Deze komen inductief uit de empirie. Een beleidsambtenaar kijkt hoe de hiërarchische lijn kan worden beïnvloed zónder inschakeling van collega’s en derden. De ambtenaar maakt een analyse van de situatie, de hiërarchische lijn, mogelijke aanknopingspunten en betrokken actoren gericht op de vraag: ‘Hoe krijg ik het langs de directeur-generaal als sleutel tot de politiek?’

De interviews leveren een pallet aan beïnvloedende strategieën op (zie copingstrategieën 5-46 in bijlage 6). Daarbij gaat een beleidsambtenaar zelf aan het werk en focust eigenhandig op beïnvloeden van de hiërarchische lijn, zonder met collega’s te sparren. Hieronder presenteren we de data die inzichten geven in de manier waarop de harde regels worden gecombineerd met OMSBO. We noemen dat verbindingsregels.

Verbindingsregel I: Ga na hoe bewindspersonen (en lijn) kunnen scoren met OMSBO

De ongeschreven regel ‘*Besef, we bedienen hier de minister (en de lijn)*’ betekent dat de minister politiek moet kunnen scoren. Hij moet resultaten kunnen laten zien. Als een beleidsmedewerker OMSBO wil inzetten, moet hij aantoonbaar maken hoe een bewindspersoon hiermee kan scoren en/of zich in positieve zin kan onderscheiden van andere politici. Scoren kan via het vinden van nieuwe beleidsopties ervoor zorgen dat beleid uitvoerbaar wordt (waarvoor draagvlak en praktijkinzichten nodig zijn) en/of houdbaar op lange termijn. Daarnaast speelt media-exposure een rol.

Hoe kan een bewindspersoon zich met OMSBO positief profileren in de media?

Tussenlagen in de hiërarchie kijken ook naar wat een laag boven hen wenst. In hoofdstuk 7 is als aanvulling op de harde ongeschreven regel 'Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)' door respondenten genoemd: *'Kijk goed naar de persoonlijkheid/karaktertrekken, interesses van de minister (en de hiërarchie). Hoe wil hij worden bediend? Houd daar rekening mee.'* De invulling van deze regel begint bij de bewindspersonen als hoogsten in rang. Wat zeggen ze in de media en hoe kan dat gebruikt worden bij OMSBO? Wat zeggen relevante interne 'hogeren' vervolgens en wat kan een beleidsambtenaar daarmee als hij OMSBO wil toepassen? Naast de media en info over 'incidenten', kan de ambtenaar ook putten uit het regeerakkoord, wetgeving, departementale stukken (o.a. verslagen) en erkende (liefst wetenschappelijke) literatuur. Daar kunnen haakjes worden gevonden om de hiërarchie te laten toehappen op een OMSBO-voorstel. Haakjes zijn een antwoord op de vraag: 'Hoe vertaal ik de OMSBO-wens als beleidsmedewerker in taal en teksten die bewindspersonen en hiërarchie zelf zou hebben kunnen uiten of hebben geuit en waar ze gevoelig voor zijn?'

Een volgende stap is te achterhalen of de eigen beleidsdirectie zich door OMSBO kan profileren. Dat kan door OMSBO als iets nieuws te positioneren binnen het ministerie, terwijl het al wel elders is toegepast. Dat laatste verkleint het risicogevoel. OMSBO wordt zo in een positief daglicht gezet door een aanpak te vergelijken met 'hoe anderen dat doen'. Zeker als 'die anderen' succes boeken op een open wijze, kan dat tot een lagere risicoperceptie leiden en tot een gevoel van 'wij lopen achter'. Dat helpt harde regels en OMSBO te verzoenen.

Interne acceptatie staat of valt ook met inzichtelijk maken dat een open aanpak er niet toe gaat leiden dat beloftes moeten worden gedaan die niet kunnen worden nagekomen én andere publieke gezagsdragers geen opmerkingen gaan maken over de aanpak. De laatsten willen eveneens niet in de problemen komen. Het beleidsvraagstuk en OMSBO dienen zo te worden geformuleerd en aangepakt dat duidelijk is dat er tijdens het proces geen toezeggingen aan derden worden gedaan. Zo worden risico's eveneens ingedekt. Het uitvergroten van de toegevoegde waarde van nieuwe stakeholders of het benutten van incidenten die met het desbetreffende beleidsthema te maken hebben waardoor andere partijen in beeld komen, helpen ook om de regels en OMSB te verzoenen.

Publieke opmerkingen van gezaghebbende stakeholders waarmee een open aanpak kan worden beargumenteerd, helpen ook. Verder helpt het

om OMSBO als 'informeel' te 'framen'. Daar komt ook de ongeschreven regel *'koester je netwerk (vooral met usual suspects)'* om de hoek kijken. Mocht een beleidsmedewerker gezaghebbende stakeholders 'informeel spreken' en zij komen met aanvullende partijen (unusual suspects), dan kunnen deze suggesties worden 'aangedikt' in gesprek met het eigen management. Een andere copingstrategie is OMSBO als onderzoek te labelen. Onderzoek is van belang bij de ontwikkeling van beleid en biedt een gevoel van 'gedegenheid'. Bij een open aanpak heeft het onderzoek een verkenkend karakter. Bovendien hebben onderzoekers meer vrijheidsgraden dan medewerkers die 'in de lijn' werken. Labelen als onderzoek maakt het verder mogelijk OMSBO uit te besteden waardoor, mochten er toch onwelgevallige uitkomsten zijn, 'niet de ambtenaar, maar een ander het gedaan heeft'.

Ook kan een beleidsmedewerker er eerst naar streven ervaring op te doen met OMSBO bij 'niche'-onderwerpen. Die zijn politiek niet of minder gevoelig. Daarmee kan hij laten zien hoe OMSBO werkt. Bij regelmatig succes ontstaat er vertrouwen in open aanpakken en wordt een bodem gelegd voor 'hoe het anders kan'.

Tot slot kan een beleidsambtenaar een nota schrijven die hij in tweeën splitst. De ene nota wordt benut om goedkeuring te krijgen voor een OMSBO-proof aanpak en, als die wordt verkregen, wordt een volgende nota benut om geld en capaciteit te vragen.

Verbindingsregel II: Ga na hoe risico's voor bewindspersonen zijn te voorkomen of te verkleinen

De bewindspersonen en de hiërarchische lijn worden niet alleen bediend door ze te laten scoren, maar ook door ze 'uit de wind te houden', geen risico te laten lopen. Soms is dat mogelijk door op het participatieniveau van consulteren te blijven en niet verder te gaan op de participatieladder. Bij het consulteren wordt een bewust onderscheid gemaakt tussen beleidsverkenning en beleidsbeslissingen. In de beleidsverkenning is dan een verdere optie om vooral de inhoud centraal te stellen. Het aantal te betrekken stakeholders kan worden uitgebreid, maar het ministerie blijft leidend en een bewindspersoon kan nog steeds het laatste woord hebben.

Er zijn stakeholders die als politiek 'niet-handig' (risicovol) worden gezien, maar die wél interessante beleidsinzichten hebben. Nagedacht kan worden over vormen waarbij ze toch op een politiek verantwoorde manier betrokken worden bij de beleidsontwikkeling. Daarbij in gedachten houdend dat het ook een politiek risico kan worden als je ze niet betreft.

Een politiek risico van geheel andere aard zijn de usual suspects die ook naar hun achterban toe met iets thuis moeten komen. Ook daar kan in de opzet rekening mee worden gehouden. Bijvoorbeeld door het eerdergenoemde onderscheid 'inhoudelijk verkennen' en 'beslissen'. Ze kunnen in de inhoudelijk verkennende fase een andere en wat vrijere rol spelen dan in de beslissende fase.

Ook van belang is de beleidsverkenning zodanig te organiseren dat deze 'geen Poolse landdag wordt' en eenzijdige beïnvloeding door een of enkele partijen wordt voorkomen. Verder is de risicoperceptie te verkleinen door OMSBO, in zijn te organiseren vorm, een 'informeel karakter' te geven en als zodanig ook te benoemen. De risicoperceptie voor het betrekken van meer partijen bij de beleidsontwikkeling wordt eveneens verminderd als de beleidsmedewerker de hiërarchische lijn vertelt dat je de unusual suspects kent. Dat geeft de hiërarchie vertrouwen op een goede afloop als deze nieuwe actoren deelnemen aan de beleidsontwikkeling.

Overige manieren om risico's en risicoperceptie in de beleidsontwikkeling verder te verminderen zijn het stapsgewijs uitbouwen van bijeenkomsten in termen van aantallen deelnemers, maar juist ook het organiseren van heel veel kleine bijeenkomsten, het starten met een gesloten (internet)groep op basis van invitatie en last but not least het opsplitsen van een beleidstraject en te kijken welk deel van het beleidsontwikkelingstraject wél open kan. Bij dat laatste kan het bijv. zijn dat de oplossingsfase in een beleidstraject open kan, omdat de oorzaken van een beleidsprobleem voldoende duidelijk zijn en geen uitgebreide verkenning nodig is.

Tot slot is voor de beheersbaarheid in organisatorische zin van belang hoeveel geld en capaciteit een OMSBO-proof aanpak kost. Daarbij is een kosten-batenanalyse nuttig.

Verbindingsregel III Ga na je tijdsplanning te halen/te benutten als je OMSBO wilt?

De harde ongeschreven regel 'Haal je tijdsplanning' strijdt vaak met de vooronderstelling dat OMSBO meer tijd kost. Het is daarom de kunst om de vooronderstelling te falsifiëren door voorbeelden te geven waarbij een goed gekozen vorm voor OMSBO juist versnellend werkt. Dat kan enerzijds zijn voor de beleidsontwikkeling zelf maar ook door verwijzing naar de uitvoering van beleidsmaatregelen ná de beleidsontwikkeling. Als slecht beleid wordt ontwikkeld kunnen er later problemen ontstaan waardoor de minister over negatieve praktijkeffecten verantwoording moet gaan afleggen in de Tweede Kamer.

De interviews leveren diverse copingstrategieën op om slim met de factor tijd om te gaan. Een voorbeeld is aan het begin van een beleidstraject meer tijd claimen door aan te geven wie je juist allemaal moet betrekken. Of de 'zorgvuldigheid' in de beleidsontwikkeling te benadrukken en daarvoor tijd te claimen. Mocht dat niet kunnen, dan is er altijd nog de mogelijkheid een OMSBO-vorm te ontwerpen die snel kan worden uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan een combinatie van open online internetconsultatie en group decision room bijeenkomsten die relatief eenvoudig en snel zijn te organiseren. Een andere door respondenten aangereikte vorm is zo vroeg mogelijk te beginnen, dan heb je de meeste ruimte. Je kunt ook stellen dat juist door over OMSBO te praten tijd verloren gaat en er daarom beter gelijk mee aan de slag kan worden gegaan. Mocht directe beïnvloeding niet lukken, dan is er nog de indirecte weg buitenom.

TABEL 25: RELATIE 'DIRECT-BEÏNVLOEDENDE' COPINGSTRATEGIEËN EN HARDE ONGESCHREVEN REGELS (VIA VERBINDINGSREGELS)

Categorie	Verbindingsregel / wijze van benutting voor OMSBO
Direct beïnvloedende coping strategieën	<p>Ga na hoe bewindspersonen (en lijn) kunnen scoren met OMSBO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vind gerichte politieke aanknopingspunten tussen OMSBO en dat wat voor bewindspersonen politiek relevant is • Laat zien hoe een bewindspersoon zich met OMSBO in positieve zin kan profileren in de media • Gebruik wat media zeggen voor OMSBO • Geef aan dat nieuwe beleidsopties moeten worden gevonden • Benadruk de uitvoerbaarheid van beleid • Gebruik wat relevante interne 'hogeren' zeggen voor OMSBO • Gebruik het regeerakkoord, wetgeving, departementale stukken (o.a. verslagen) en erkende (liefst wetenschappelijke) literatuur benutten voor OMSBO • Vind een wijze waarmee de eigen beleidsdirectie zich met OMSBO kan profileren
	<p>Ga na hoe risico's voor bewindspersonen (en de lijn) zijn te voorkomen of te verkleinen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak een onderscheid tussen beleidsverkenning en beleidsbeslissingen. Stel in de beleidsverkenning vooral de inhoud centraal (onderscheid de technische en de politieke kant) • Ga na hoe risicovolle 'politiek niet handige' stakeholders toch te betrekken • Geef aan dat usual suspects met een achterban in een inhoudelijk verkennende fase een vrijere rol kunnen spelen dan in de beslissende fase • Laat zien dat het 'geen Poolse landdag wordt' en eenzijdige beïnvloeding door een of enkele partijen wordt voorkomen. • Geef OMSBO een 'informeel karakter' • Vertel de hiërarchische lijn dat je de <u>unusual</u> suspects kent • Bouw bijeenkomsten stapsgewijs uit in termen van aantallen deelnemers, of organiseer heel veel kleine bijeenkomsten • Start met een gesloten (internet)groep op basis van invitatie • Splits een beleidstraject op en kijk welk deel wél open kan • Zorg voor een verantwoorde kosten-batenanalyse
	<p>Ga na hoe je tijdsplanning te halen/te benutten als je OMSBO wilt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geef voorbeelden waarbij OMSBO juist versnellend werkt • Ontwerp een snelle OMSBO-vorm • Claim tijd door aan te geven wie je juist allemaal <u>moet</u> betrekken • Benadruk de 'zorgvuldigheid' en claim daarvoor tijd • Begin zo vroeg mogelijk, dan heb je de meeste (politieke) ruimte • Stel dat juist door over OMSBO te praten tijd verloren gaat • Kies het juiste moment voor OMSBO
	<p>Ga na wie in je netwerk te benutten (vooral met usual suspects):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vraag gezaghebbende stakeholders 'informeel' om aanvullende partijen (unusual suspects), en dik die aan in gesprek met het eigen management

8.4 'Indirect-via-de-band-beïnvloedende' copingstrategieën en harde ongeschreven regels

De tweede categorie wordt gevormd door opties om het spel 'via de band' te spelen. Anderen worden ingeschakeld. Er is onderscheid tussen 'via de band intern' en 'via de band extern'. Beleidsambtenaren kunnen bewust interne collega's en/of externe stakeholders mobiliseren om druk op de hiërarchie en politiek uit te oefenen om OMSBO te bewerkstelligen. De 'interne band' bestaat uit medewerkers binnen het eigen ministerie. De 'externe band' zijn netwerkcontacten buiten het ministerie. Als de lijn 'nee' zegt tegen OMSBO, dan is de externe lijn een weg om een OMSBO-aanpak geaccepteerd te krijgen in het ministerie. Dit is al in te schatten voordat gesproken is met de hiërarchie.

Verbindingsregel: Ga na wie in je netwerk is te benutten voor de acceptatie van OMSBO

'Koester je netwerk' is de ongeschreven regel die voor deze hoofdcategorie de kern vormt. Het netwerk wordt bewust benut om druk op de hiërarchische lijn en politieke top uit te oefenen om de beleidsontwikkeling in een OMSBO-vorm te laten plaatsvinden. Dat kan door na te denken over een volgorde van personen die je spreekt en waarbij je het gesprek met persoon A kan benutten bij persoon B.

Bij deze indirecte copingstrategieën wordt via een omweg politieke support georganiseerd, die een staatssecretaris, minister of directeur-generaal zo ver kan krijgen, dat deze een OMSBO-aanpak onderschrijven. Als dat lukt, volgt de eigen directeur van een beleidsdirectie ook. Die bedient immers zijn naast-hogeren in de lijn. In die zin is er ook een relatie met de ongeschreven regel '*Besef, we bedienen hier de minister (en de lijn)*'. Voor politieke support kan interdepartementaal en/of extern 'sponsorschap' worden gecreëerd; een 'breekijzer' in de vorm van een netwerk met gezaghebbende (en zichtbare) personen. Per beleidsthema kan dat netwerk en wie gezaghebbend is verschillen.

Om dat op te bouwen wordt nagegaan wie in andere ministeries intense betrokkenheid bij het beleidsthema voelen dan wel blokkades ervaren. Het realiseren van informeel contact met deze mensen is van belang. Bij strategieën waarbij de externe band wordt benut, kan onderscheid worden gemaakt tussen gezaghebbende derden die voor je in de actie gaan, versus partijen die zélf lobbyen om zich zichtbaar te maken. De beleidsmedewerker kan ze inzicht verschaffen hoe ze zichzelf effectief zichtbaar kunnen maken bij een specifiek beleidsthema.

Intern is van belang voldoende 'kritische collegiale massa' van onderop op te bouwen die de lijn weten te beïnvloeden. Ga na waar interne scepsis zit en hoe ermee om te gaan. Hoe kun je tegenstanders tegemoetkomen bij de invulling van OMSBO?

Via de band spelen heeft kenmerken van 'Strategic Selling' (Miller & Heiman, 2011) met de onderliggende gedachte dat bij een beslissing om iets te 'kopen' altijd meerdere personen invloed hebben op de beslissing. Die personen worden in kaart gebracht met daarbij hun invloed. Ook wordt een inschatting gemaakt of verschillende 'decision makers' voor of tegen een te verkopen product (hier: OMSBO-aanpak) zijn. Sponsoren worden 'gecreëerd' voor het product dat verkocht dient te worden. Deze beïnvloeden het netwerk en degene(n) die de finale beslissing neemt (nemen) om het product te kopen.

Met alleen copingstrategieën in de vorm van instructies is het vormgeven van OMSBO niet succesvol te maken. Er is meer nodig. Een onderliggend fundament is gewenst. Een grondhouding die copingstrategieën help te slagen. Die grondhouding vormt een operationeel principe.

TABEL 26: RELATIE 'VIA-DE-BAND' COPINGSTRATEGIEËN EN HARDE ONGESCHREVEN REGELS (VIA VERBINDINGSREGEL)

(Sub)categorie	Verbindingsregel / wijze van benutting voor OMSBO
Via de externe band	<p>Gebruik 'dien de minister (en de lijn)' door bewindspersonen eerst te laten beïnvloeden en dan, via hem, de lijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ga na wie binnen andere ministeries intens betrokkenheid voelt bij het beleidsthema dan wel blokkades ervaart en hoe deze te benutten voor OMSBO Ga na welke gezaghebbende personen positief staan tegenover OMSBO en als 'breekijzer' kunnen functioneren Maak een expliciet onderscheid tussen het benutten van gezaghebbende derden die voor je in de actie gaan, versus partijen zélf belobbyen om zich zichtbaar te maken Verschaf ze inzicht, als ze dat niet weten, hoe ze zichzelf effectief zichtbaar kunnen maken bij een specifiek beleidsthema
Via de interne band	<p>Ga na hoe de lijn en collega's kunnen scoren met OMSBO:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ga na welke interne gezaghebbende (en zichtbare) personen voor de lijn belangrijk zijn Ga na wie intern positief staan tegenover OMSBO en als 'breekijzer' kunnen functioneren m.b.t. OMSBO Ga na waar interne scepsis zit en hoe daarmee om te gaan Bouw een 'kritische massa' op bottom-up en werk 'door de lijn' naar boven. Laat collega's van andere directies, hun manager en directeur beïnvloeden. Daardoor wordt de eigen manager en directeur van andere beleidsdirecties op een OMSBO-wens aangesproken
Netwerk-ontwikkel-formule bij interne en externe band	<p>Ga na hoe je tijdsplanning te halen/te benutten als je OMSBO wilt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Begin zo vroeg mogelijk met bewerken van het netwerk. Daarvoor is tijd nodig. <p>Ga na wie in je netwerk te benutten (vooral usual suspects):</p> <ul style="list-style-type: none"> Bouw een netwerk door na te denken over een <u>volgorde van te benaderen personen</u>. Waarbij je het gesprek met persoon A kan benutten bij persoon B

8.5 Operationele principes/grondhouding

Copingstrategieën vereisen onderliggende 'operating principles'. Ze vormen de grondhouding om copingstrategieën succesvol toe te passen. Onder grondhouding wordt verstaan:

'Een fundamentele instelling tegenover iets of iemand, de manier waarop mensen in hun werk en hun leven staan'
(Riepma & Van Aken, 2009: 29).

Bij een copingstrategie vormen de instelling en focuspunten de 'operationele principes' van waaruit wordt gehandeld. Hier worden operationele principes besproken die geïnterviewden noemen en inzicht bieden in een generieke grondhouding van beleidsambtenaren. Bij elk interview is daarnaar gevraagd. De door respondenten genoemde operationele principes zijn in onderstaande beschrijvingen geclusterd in drie blokken:

- Wees (beleids)ondernemend
- Wees overtuigd van de meerwaarde van OMSBO
- Wees overtuigd van het belang van respectvolle langetermijnrelaties.

Wees (beleids)ondernemend!

Ondernemerschap is het *'ontdekken en benutten van mogelijkheden'* (Bruijns, 2006: 5). OMSBO vraagt van een beleidsambtenaar om buiten veilige kaders te willen staan en 'out-of-the-box' te denken en handelen. Dat vereist van beleidsambtenaren het vermogen om zich onafhankelijk te voelen van de lijn. Daar past angst voor afwijzing of afkeuring door de hiërarchie niet bij, maar lef.

Ondernemend betekent ook dat de beleidsambtenaar zijn organisatie in een breder perspectief plaatst. De neiging is de wereld in een politiek 'Haags' frame te zien met alle actoren die daar beleidsmatige invloed hebben. Maar de wereld is niet beperkt tot een klein beleidsmatig cirkeltje en hokje. Wat de hiërarchie wil horen, die is afgestemd 'naar boven', staat niet alleen centraal maar ook wat de buitenwereld in brede zin, te vertellen heeft. De beleidsondernemer weet dat het denken en handelen star wordt wanneer het volledig is aanpast aan de lijn. Het helpt om 'tussen de lijntjes en regels door te lezen'. Om dat goed te kunnen is een beleidsambtenaar 'antihiërarchisch'. Dat houdt in dat hij in contact met de buitenwereld niet in hiërarchieën denkt maar elke actor als een gelijkwaardige, interessante partij die nuttige inbreng heeft. Van de andere kant heeft hij juist een scherp oog voor de hiërarchie en weet deze te gebruiken voor de beleidsontwikkeling. Dat verandert de perceptie op hiërarchie.

Deze hoeft niet per se als 'verticaal' te worden gezien, maar als wijze van (organisatorisch) ordenen: wie gaat waarover? Van managementassistenten tot directeuren-generaal, van uitvoerende en ondersteunende medewerkers tot beleidsspecialisten, ieder heeft zijn eigen bijdrage vanuit zijn eigen positie. Als je ze allemaal serieus neemt, zonder onderscheid, kijkend naar ieders bijdrage, dan speelt hiërarchie minder een rol. Dan gaat het juist om 'hoe kunnen we elkaar helpen?'.

Beleidsondernemend zijn betekent voor beleidsambtenaren zélf grenzen vaststellen en afwegingen maken; eigenwijs én loyaal tegelijk. Hij heeft het besef dat hij helpt doelen uit het regeerakkoord te helpen realiseren maar niet blind en zonder het vergaren van inzichten in consequenties van te ontwikkelen beleidsmaatregelen in diens aanpak te verdisconteren. Dit betekent enerzijds vasthouden aan een OMSBO-aanpak en anderzijds open blijven voor nieuwe inzichten. Waarbij het doel is te komen tot een OMSBO-plan van aanpak dat is afgestemd op relevante actoren.

Van belang daarbij is het besef van de beleidsambtenaar in hoeverre hij in zijn kracht zit wanneer hij een OMSBO-aanpak voorstaat. Indien dat niet het geval is, kan hij waarschijnlijk moeilijk met weerstanden omgaan. Kortom, relevante en eerlijk te beantwoorden vragen zijn: Zit ik in mijn eigen kracht en kan ik het op eigen kracht? Heb ik er zin in? Kan ik me verbinden met het te bereiken doel (OMSBO)?

Zoals een van de respondenten expliciet opmerkte: '

Stevig in de schoenen staan kan mede door te beseffen dat een beleidsmedewerker weliswaar een radertje in het geheel is, maar wél een radertje dat invloed heeft op het mechaniek. Een "radertje" dat het klassiek mechanische radertje-denken overstijgt, en zijn eigen plan kan trekken. Overtuigd van de waarde van zijn OMSBO-product.'

Wees overtuigd van de meerwaarde van OMSBO

Een beleidsambtenaar moet écht overtuigd zijn van de meerwaarde van OMSBO. Hij moet het waardevol vinden om partijen anders dan usual suspects bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Ook als wordt gewerkt voor bewindspersonen, en vanuit 'grote beleidsdoelen', het belang van 'veldrealiteit' behoort erbij. De beleidsambtenaar vindt uitvoering, die primair staat voor 'handjes en voetjes geven' aan doelen van de politiek, net zo belangrijk als het vormgeven aan beleid. Dat betekent voor een beleidsambtenaar een inherente nieuwsgierigheid naar de vraag hoe beleid in de praktijk werkt.

OMSBO-meerwaarde houdt in dat het gaat om alle belanghebbenden én het algemeen belang. Het in beeld brengen van maximale verschillen in meningen, beelden en ideeën om van daaruit tot constructieve inzichten te

komen. De vooronderstelling is dat maximaal opengooien leidt tot minder energieverlies en minder spelletjes. De verantwoordelijkheid van de beleidsambtenaar is het algemene belang te bewaken in een OMSBO-proces.

De meerwaarde en het algemeen belang van OMSBO kunnen in het geding komen bij netwerkmisbruik door een partij bij een OMSBO-proces. Een voorbeeld is dat iemand met een bedrijf expliciet gaat vertellen, vanuit eigen commerciële doeleinden, dat hij met het ministerie samenwerkt, daarbij vooral zijn eigen bedrijf promotend in het netwerk. Dan dient de beleidsambtenaar contact op te nemen, respectievelijk feedback te geven aan de misbruikende partij. Ook al werken OMSBO-aanpakken op basis van vertrouwen, zakelijk zijn blijft nodig.

Tot slot kan een beleidsambtenaar ervan overtuigd zijn dat OMSBO de ambtelijke rol (en de rol van het ministerie) legitiemer maakt doordat de complexiteit van een thema zichtbaar wordt gemaakt. Wat aan een beleids-thema vastzit, wordt zichtbaar voor de buitenwacht. Het betekent mogelijk meer respect voor de beleidsambtenaar die met het thema 'te dealen' heeft. Vanuit bovenstaande opmerkingen komt een derde operationeel principe expliciet in beeld. Beleidsondernemen kan niet zonder een vermogen om relatienetwerken op te bouwen en deze te behouden op de lange termijn.

Wees overtuigd van het belang van respectvolle langetermijnrelaties

Overtuigd zijn van eigen netwerkkwaliteiten is relevant (die overigens ook aanwezig dienen te zijn). Een beleidsambtenaar dient langetermijnrelaties op te bouwen met het speelveld. Partijen hebben immers een netwerkrelatie met elkaar en met het ministerie.

Hoe beter een beleidsambtenaar erin slaagt de kwaliteit van de relaties met externen te bevorderen, des te minder is er kans op politiek risico. Dat houdt in dat partijen de desbetreffende beleidsambtenaar vertrouwen. Dit kan eenvoudig worden bevorderd door het nakomen van afspraken en geen misbruik te maken, in ambtelijke zin, van wat vernomen is van derden.

Het bevorderen van netwerkrelaties betekent verder dat de desbetreffende beleidsambtenaar respectvol omgaat met alle partijen. Het betrachten van gelijkwaardigheid, in termen van respect, tussen beleid en veld, zonder onderscheid naar rangen en standen, en 'last but not least' respectvol blijft in contacten met 'vreemde eenden in de bijt'. Daarbij is de relationele kernvraag: 'Hoe gaat het met jou als mens?' Netwerken blijft mensenwerk.

Wat is er over de copingstrategieën en onderliggende operationele principes verder te melden vanuit de beleidsondernemeroptiek? Is er meer in de onderzoeksdata en de literatuur over te vinden?

8.6 Reflectie op operationele principes

De meest genoemde strategieën zijn die over de meerwaarde van OMSBO (bijlage 8). Dit 'meer opleveren' noemen de respondenten meermalen. De noodzaak om 'haakjes' te benutten om aan te sluiten bij bewindspersonen en hiërarchische lijn, kan 'verticale beleidsmarketing' worden genoemd, analoog aan leveranciers die in de keten 'leverancier - verkoper - koper' producten aan de man brengen (Wuyts, Stremersch, Van den Bulte & Franses, 2004). Bij marketing worden de wensen en behoeften van de klanten onderzocht. Daarop wordt ingespeeld door producten die de klant graag wil hebben (Verhage & Cunningham, 2004: 19). Als het begrip klant en de verkoopketen worden vervangen door hiërarchie en bewindsliden, dan wordt 'door de lijn naar boven' gedacht en nagegaan wat de lijnbehoeften zijn en wordt het product OMSBO daarop afgestemd. Een beleidsambtenaar is te vergelijken met een productfabrikant die als het ware 'door de tussenhandel' heen denkt.

Ook al neemt de hiërarchie de definitieve beslissing om OMSBO toe te passen, er zijn andere spelers die roet in het eten kunnen gooien dan wel een OMSBO-aanpak ondersteunen. Het verklaart waarom respondenten 'creëren van een kritische massa' veel noemen. Er zijn altijd aanpalende beleidsdossiers om rekening mee te houden. Als collega's van andere beleidsdirecties of ministeries OMSBO een goed idee vinden en dit de lijn inbrengen, geeft dit een indruk dat is afgestemd. Dat vermindert het risicogevoel in de lijn waardoor directeur of directeur-generaal gemakkelijker toestemming geven. Tegelijk passen veel van de genoemde copingstrategieën 'framing' toe. De Bruijn (2011) spreekt over 'rhetorical frames', die hij omschrijft als:

'Een inhoudelijke politieke boodschap, die in het politieke debat wordt gebruikt en tot een specifieke interpretatie van de werkelijkheid leidt. Bepaalde aspecten van de werkelijkheid worden uitvergroot, andere worden onder de waarneming van onze radar gedrukt'
(De Bruijn, 2011: 16).

'Framing influences thinking' stelt ook Entman (1993). Hij omschrijft dat als:

'To select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation'
(Entman, 1993: 51).

Marketing, framing en marktaandeel creëren (kritische massa) voor een bepaalde aanpak, gecombineerd met de drie operationele principes, gaan uit van beleidsondernemerschap. Brouwer en Huitema omschrijven beleidsondernemers als:

'Ondernemers die, net zoals hun collega's in de private sector, in bepaalde ideeën kansen zien en de capaciteit hebben deze te "verkopende markt" te zetten'

(Brouwer & Huitema, 2010: 10).

Bekker en Veerman (2009) spreken aanvullend over:

'Ambtenaren die activiteiten ondernemen om voor een bepaald probleem een "window" te creëren. Dat doet hij door intensieve contacten aan te gaan met relevante personen en organisaties, bijeenkomsten te organiseren om een dialoog op gang te brengen, opiniërende artikelen te schrijven voor een krant etc.'

(Bekker & Veerman, 2009: 47).

De beleidsondernemer stuurt als het politiek gevoelig ligt, vaak door informele contacten aan op gemeenschappelijke beeldvorming over een probleem en de gewenste beleidsoplossing. Tegelijkertijd gaat hij breder en brengt partijen of individuen bij elkaar die voordien nauwelijks of geen contacten met elkaar onderhielden (Bekker & Veerman, 2009: 28).

Dit aspect van beleidsondernemerschap, het samenbrengen van partijen of individuen, is niet alleen onderdeel van het 'praktijksignalering- en ontwerp-proces' maar een noodzakelijke basis om OMSBO vorm te geven.

De beleidsondernemer is te beschouwen als een, wat Van Hoesel tijdens een onderhoud noemde, 'onambtelijk ambtenaar'. Onambtelijke ambtenaren zoeken de grenzen op van de ongeschreven regelcultuur. Ze denken en handelen meer vanuit mogelijkheden van wat wél kan dan in termen van risico's. Ze begrijpen de heersende overheidscultuur, maar weten zich tegelijk buiten de overheid in netwerken te begeven, hun eigen netwerk te vergroten, en vandaar uit kansen en mogelijkheden te creëren. Ze handelen vanuit de gedachte die onderneemster Kim Spinder medio 2011 tijdens een persoonlijk onderhoud noemde: *'Geef een probleem een netwerk en een effectief netwerkproces!'* Het leidt tot 'win-win-win'-situaties voor betrokken actoren. Dat laat onverlet dat ook een schaduwkant te bespeuren is bij de copingstrategieën.

8.7 Integriteit: schaduwzijde van de copingstrategieën

Copingstrategieën hebben ook iets weg van wat is te omschrijven als 'constructieve (beleids)marktmanipulatie'. Marktmanipulatie wordt omschreven als:

'Een vorm van oneigenlijk handelen waarbij de prijs van een effect wordt bepaald door de manipulatieve transactie of informatie'
(Aarnink, 2013: 3).

De copingstrategieën zijn dan een vorm van 'eigenlijk', of geaccepteerd, handelen waarbij het effect wordt bepaald door manipulatief contactgebruik en manipulatief informatiegebruik. De markt zijn dan alle spelers die een rol spelen bij een bepaald beleidsthema en al dan niet concurreren met belangen. Dat geeft het geheel een uitstraling die aangeeft dat je de waarheid een beetje geweld moet aandoen om de waarheid in het beleidsontwikkelingsproces via OMSBO tot zijn recht te laten komen.

De huidige vorm van ministeriële overheidsorganisaties en de daarbij behorende ongeschreven regels, lijken de eerlijkheid en oprechtheid in de uitvoering van beleidswerkzaamheden niet te stimuleren. Deze gedachte sluit aan bij het denken over integriteit 3.0.

Karssing & Spoor (2010) geven aan dat bij de eerste generatie integriteit de nadruk lag op fraude en corruptie en bij de tweede op begrippen als dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid (open informatie), betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Integriteit staat voor onkreukbaarheid. Karssing & Spoor (2010) vragen zich af of een onkreukbare ambtenaar een goede ambtenaar is. Als integriteitbeleid wordt beperkt tot zaken als relatiegeschenken, nevenwerkzaamheden en declaraties, biedt het geen richting aan het primaire proces. Dus ook niet aan de beleidsontwikkeling. Dan komt integriteit 3.0 om de hoek kijken. Integriteit 3.0 staat voor:

'Zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen'
(Karssing & Spoor, 2010: 76).

De auteurs zeggen daarover:

'Integere ambtenaren handelen vanuit die verantwoordelijkheden die bij hun taak en positie horen, volgens de waarden, normen, regels en richtlijnen van de organisatie en de samenleving, met het oog op het welzijn, de belangen en rechten van burgers en andere betrokkenen – ook in nieuwe, veranderlijke en complexe situaties waar (nog) geen heldere richtinggevende regels voor bestaan Niet de vraag "welke handeling is ontoelaatbaar binnen mijn ambt?" staat dan voorop, maar de vraag "welke handeling is passend bij mijn ambt?" Hoe doe ik mijn werk goed?'
(Karssing & Spoor, 2010:76).

Onafhankelijkheid, moraliteit en professionaliteit (inclusief 'beroepstrots') gaan volgens de auteurs hand in hand.

Beleidsondernemerschap, ideeën en kansen zien, en actoren verbinden in netwerken sluit tot slot aan bij een behoefte om overheidsinnovatie te stimuleren. Dit heeft als doel de overheid en samenleving beter te kunnen laten functioneren. Die innovatiebehoefte raakt beleidsontwikkelingsprocessen en de mate van openheid. Dit vraagstuk wordt in paragraaf 8.8 verkend. Aangezien dat niet een kernvraag was bij dit onderzoek, wordt teruggegrepen op een eerder intern onderzoek door de onderzoeker verricht in een ministerie en literatuur.

8.8 Beleidsvernieuwing en beleidsondernemerschap

Nederland heeft zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP), een wereldwijd initiatief, geïnitieerd door de Obama-regering, waarbij het doel is overheden beter te laten functioneren door openheid. Dit betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, openstaan voor initiatieven vanuit de samenleving, verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

Inhoudelijke beleidsvernieuwing en vernieuwing van manieren van beleidsontwikkeling hebben overeenkomsten met innovatie-denken. Inhoudelijke beleidsinnovatie heeft relaties met nieuwe beleidsopties en nieuwe beleidstheorieën. Een beleidstheorie wordt gedefinieerd als:

'Geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt'
(Hufen, 2009: 2).

Het zijn toetsbare (nieuwe) concepten in een bepaald veld. Van Roosbroek (2008) verwijst naar Thompson (1965), die innovatie omschreef als:

'The generation, acceptance, and implementation of new ideas, processes, products or services'
(Van Roosbroek, 2008: 25).

Het feit dat Nederland zich heeft aangesloten bij het OGP biedt geen garantie voor innovatiesucces. De gevonden ongeschreven regels vertonen hiërarchisch-bureaucratische kenmerken. Voor een bureaucratie stelde Thompson dat er sterke nadruk ligt op efficiënte productie, maar dat deze neigt tot een gering vermogen tot innovatie. Managers in een bureaucratie willen functies en processen perfectioneren en het gedrag van medewerkers in de organisatie controleren. Zekerheid is troef. Medewerkers zijn in een bureaucratie voorzichtig met innoveren. Innovatie die verkeerd uitpakt, kan de medewerker schade berokkenen.

Bovendien kan de hiërarchie innovatie blokkeren. Een innovatie dient te stijgen op de managementladder om geaccepteerd te worden. Maar het geaccepteerd krijgen wordt moeilijker bij meer hiërarchische lagen. Daarom zag Thompson een negatief verband tussen innovatie en mate van bureaucratisering (Roosbroek, 2008; Thompson, 1965):

'The bureaucratic orientation is conservative. Novel solutions, using resources in a new way, are likely to appear threatening'
(Thompson, 1965: 7).

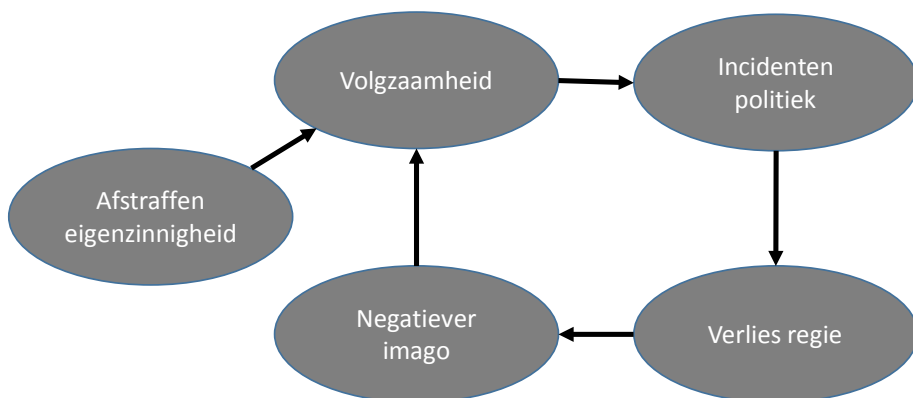
De stelling van Thompson doet nog opgeld. In een ongeschreven regelonderzoek van de onderzoeker met een collega in 2006, is onderscheid gemaakt tussen de relaties 'Managementteam Directie - Topmanagementteam ministerie' en 'medewerker - directie-MT(-lid)'. Het bracht een 'archetypisch' patroon naar voren in beide relaties en kan worden samenvat met de volgende vooronderstellingen:

- Volgzaamheid (van de top) wordt beloond, eigenzinnigheid wordt afgestraft.
- Volgzaamheid wordt gezien als 'klantgerichtheid'.
- Volgzaamheid leidt tot 'incidentenpolitiek' binnen een directie.

Incidentenpolitiek in een directie ontstaat als het ministerieel topmanagement 'grillig' is in wat het wil en zo 'incidentenpolitiek' bedrijft. Dat werkt door in de lijn. Stafdirecties die volgzaam zijn en met de grillen meegaan, krijgen een negatief imago bij andere directies in het primaire proces. Dat heeft negatieve effecten op de ontwikkeling van vakmanschap en professio-

naliteit. De 'grilligheid' wordt afgewenteld op medewerkers en leidt gemakkelijk tot een sfeer die niet op samenwerking en verbetering is gericht maar op indekken en een spel om lijfsbehoud. Managers vormen voor hun medewerkers geen 'hitteschild' voor de ruis van boven (Weggeman, 2013: 159).

SCHEMA 6: SYSTEMISCHE EFFECTEN VAN VOLGZAAMHEID (REINFORCING FEED-BACKMECHANISME)

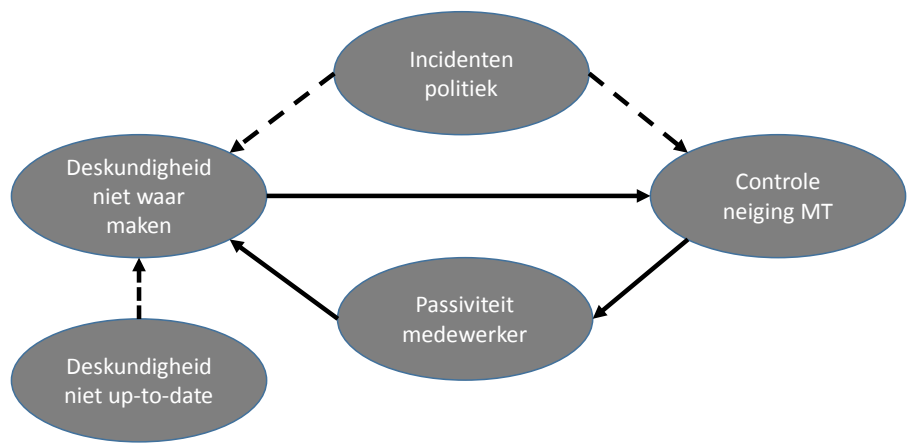


Daarnaast is een tweede 'archetypisch' patroon waargenomen:

- Een medewerker 'claimt' een expertrol en maakt deze niet waar.
- Een medewerker kan soms zijn expertrol niet waarmaken door de incidentenpolitiek.
- Medewerkers worden door incidentenpolitiek minder aangesproken op hun expertrol en meer op de vraag: 'Hoe kom ik als manager over bij de ambtelijke top?'
- Dat maakt een medewerker passief in zijn expertise-ontwikkeling

Geconstateerd wordt dat analoog aan Thompson (1969) in een overheids-omgeving échte innovatie en deskundigheidsontwikkeling moeilijk tot hun recht komen. Experimenteren met OMSBO-aanpakken is te zien als vorm van ambtelijke innovatie en het ontwikkelen van nieuwe deskundigheden. Het hanteert een ander beleids-'productie'-paradigma (horizontaal in plaats van verticaal). Het paradigma achter de blootgelegde ongeschreven regels kent de tendens om beleid vorm te geven met usual suspects en hooguit met experts die geen usual suspects zijn. OMSBO stelt in essentie het omgekeerde. Nooit minder dan consulteren en bij voorkeur een stapje verder in participatieniveau en altijd experts betrekken die geen usual suspect zijn, tenzij...

SCHEMA 7: INCIDENTEN, CONTROLE EN DESKUNDIGHEID IN EEN FEEDBACKLOOP



OMSBO-uitgangspunten hollen de noodzaak en macht van de ‘tussenhandel’ (hiërarchie) uit. De ‘tussenhandel’ wordt door OMSBO meer obsoleet. Democratie wordt ingebakken in beleidsontwikkeling zelf. Dat betekent een verschuiving in de rol van beleidsmanagers bij beleidsdirecties. Mintzberg (2014) maakt inzichtelijk welke richting dat opgaat in termen van managementstijlen. Van top-down naar ondersteunend management.

TABEL 27: MANAGEMENT DOOR MANAGERS VERSCHUIVEND NAAR NIET-MANAGERS (MINTZBERG, 2014: 110)

Alleen managers			Geen managers		
----->					
Maximaal management	Participerend management	Gedeeld management	Gedistribueerd management	Ondersteunend management	Minimaal management

Het is een verschuiving van de combinaties ‘afvink-, volgelingen- en wisselkoersmanagement’ naar ‘de professional managet zichzelf’. Een ontwikkeling die Mintzberg (2014) wenselijk acht als hij stelt:

‘Door verheerlijking van leiderschap kijken we op anderen neer. We creëren groepen volgelingen die moeten worden aangejaagd om te presteren, in plaats van gebruik te maken van de natuurlijke neiging van mensen om in gemeenschappen samen te werken. In deze context kan effectief management worden gezien als betrokken om te betrekken, verbonden om te verbinden’
(Mintzberg, 2014: 186).

De managementgedachte van Mintzberg heeft parallellen met het bestuursstijlen-overzicht van Pröpper (2013: 17; tabel 28). Wat Mintzberg wenst bij managers, ziet Pröpper als gewenste bestuursstijl bij toenemende openheid, passend bij ‘wicked’ problems die OMSBO als beleidsontwikkelingsstijl vragen. Managers en beleidsambtenaren worden meer ‘webbers’. (Roobeek 2014: 2):

‘Van nature netwerkende mensen die horizontaal kunnen begeleiden en kennis van meerdere markten hebben’
(Roobeek, 2014: 2).

TABEL 28: BESTUURSTIJLEN BIJ TOENEMENDE INHOUDELIJKE OPENHEID (PRÖPPER, 2013: 17)

Toenemende inhoudelijke openheid - - - ➔						
Gesloten autoritaire stijl	Open au- toritaire stijl	Consulta- tieve stijl	Participatie- ve stijl	Delege- rende stijl	Sa- men- wer- kende stijl	Facilite- rende stijl
Geen rol participant	Participant is toe- schouwer/ ontvanger informatie	Participant is adviseur eind- spraak	Participant is adviseur begin- spraak	Partici- pant is mede-be- slisser	Parti- cipant is sa- men- wer- kings- part- ner	Partici- pant is initiatief- nemer/ beleid- seigenaar

De ontwikkeling naar faciliteren sluit aan bij De Geus (1996), die in zijn studie over langlevende organisaties concludeert dat innovatie niet centraal be-
stuurd kan worden. Innovatie blijkt te gedijen als het én in de marge plaats-

vindt én als het zelfgestuurd is (Vermaak, 2007; De Geus, 1996). Dan is het mogelijk tot 'ongehoorzame innovatie' te komen, een begrip dat Vermaak (2007) gebruikte in zijn studie naar taaie vraagstukken.

Wanneer het management niet wil en/of kan veranderen, is een beleidsondernemer met beetje 'ongehoorzaamheid' wenselijk, daarbij zijn (systeem) moraliteit niet uit het oog verliezend. Dat brengt ons bij een laatste vraag: 'Hoe kunnen kennisintegriteit, openheid én verticaliteit in politiek-ambtelijke beleidscontexten hand in hand gaan?'

8.9 De verbinding verticaal - horizontaal

Waar in het voorgaande het accent lag op vermeende gevaren van en weerstand tegen copingstrategieën, ligt hier de nadruk op de kansen. Daarbij wordt gefocust op neutrale waarden die onderliggend zijn aan copingstrategieën. Waarden zijn richtinggevende criteria voor gedrag. Of zoals Dilts (1998b: 1) dat formuleert:

'Criteria refers to the values or standards a person uses to make decisions and judgments'
(Dilts, 1998b: 1).

Uit de 62 copingstrategieën zijn vijf criteria afgeleid voor het ontwerp van open beleidsontwikkelingstrajecten. Bijlage 6 bevat een overzicht van copingstrategieën en onderliggende kernwaarden. Daarmee blijkt een antwoord mogelijk op een vraag van de Raad voor Openbaar Bestuur (2011) in zijn rapport 'Horizontaal met verticaal verbinden: de reacties op vertrouwen in de democratie':

'Hoe kan het verticaal georganiseerde politieke bestuur zich weer verbinden met de horizontale samenleving?'
(ROB, 2011: 9).

Criterium 1: Politieke beheersbaarheid/procesbeheersbaarheid

Kan OMSBO in politieke zin beheersbaar worden gehouden? Ontwerpvarianten die de copingstrategieën aanreiken, zijn:

1. Speel met proceskenmerken als 'informeel/verkennen' en 'formeel/beslissen'.
2. Als een procesfase open, informeel en verkennend is, kan er meer worden besproken dan als iets beslissend is. Dit is verwachtingenmanagement naar betrokken actoren.

3. Varieer in 'kleinschalig – grootschalig' en meer gesloten of meer open. Je kunt een open proces kleinschalig of gesloten beginnen (via 'Group Decision Room sessies') om een gedeelde centrale opgave te vinden in een beleidstraject en in een volgende fase grootschaliger, opener te handelen en meer actoren mee te nemen.
4. Geef het proces zodanig vorm dat kennis en inzichten van alle partijen worden meegenomen en het proces niet wordt overgenomen door een dominante lobby-partij.

Criterion 2: Imago bewindspersonen (scoren)

De vooronderstelling is dat het extern politieke systeem, de interne hiërarchische bureaupolitiek en bijbehorende harde ongeschreven regels niet verdwijnen. Er is wel rekening mee te houden bij het ontwerp van een open aanpak: 'Hoe is het open traject "in te bedden" in scoringsmogelijkheden en uitlatingen van de bewindspersoon?' Dat is de boodschap van diverse copingstrategieën en betekent dat het proces consistent dient te zijn met wat bewindspersonen in de media zeggen. Hebben ze uitspraken gedaan die als harde voorwaarde gelden voor het beleidstraject? Denk aan vragen als: 'Kan een open beleidstraject zo worden ontworpen dat bewindspersonen (en de lijn) kunnen scoren met écht iets nieuws en iets dat op de langere termijn houdbaar is?' Hoe kunnen bewindspersonen en de lijn scoren met tussenproducten? Hierover kan samen met een directie Communicatie van een ministerie worden nagedacht.

Criterion 3: Beleidskwaliteit

Hoe kan het OMSBO-ontwerp bijdragen aan de kwaliteit van beleid? Het brede plaatje is van belang. Wat is de samenhang met andere thema's? Hoe zijn deze mee te nemen in het open beleidstraject, om zo ongewenste neveneffecten te voorkomen en gewenste effecten te stimuleren? Verder spelen bij beleidskwaliteit items mee als nieuwe beleidsopties (indien gewenst), verkrijgen van draagvlak, uitvoerbaarheid van beleid, besparingen die zijn te realiseren en de langetermijneffecten.

Criterion 4: Proceslegitimiteit (partijen en inhoudelijk)

Afstemming met belangrijke actoren is een 'must', anders gaan ze tegenwerken. Staan de collega's intern en bij belangrijke stakeholders achter een open aanpak? Houd daarmee in het procesontwerp rekening, dan wel geef aan hoe je dat al hebt gerealiseerd.

Een ander aspect van proceslegitimiteit is inhoudelijke legitimiteit. Hoe is de open aanpak die is ontworpen te verbinden met of in te bedden in het regeerakkoord, kaderwetgeving, departementale stukken/departementale doelen en wetenschappelijke literatuur?

Laat zien dat er ervaring is met open beleidsaanpakken, meer in het bijzonder de gekozen OMSBO-ontwerpvormen. Dat versterkt de interne en externe legitimiteit.

Criterion 5: Organisatorische beheersbaarheid

'Last but not least' is de vraag wat het kost, financieel en in doorlooptijd en benodigde capaciteit. Een procesontwerp met een lage financiële investering, passend binnen het tijdsframe en die niet te veel capaciteit kost is kansrijker.

Afhankelijk van het beleidsthema wegen bovenstaande criteria verschillend en kunnen verschillende vormen van OMSBO worden verkend. ***Daarmee verandert het 'noodzakelijk manipuleren om een open aanpak gedaan te krijgen' in 'creativiteit om een open aanpak vorm te geven vanuit de vijf criteria'.*** De verticale organisatie (de hiërarchie) verbindt zich aan horizontale beleidsontwikkeling en stimuleert beleidsambtenaren te werken met een OMSBO-aanpak. Managementvragen aan beleidsambtenaren worden dan:

- Waar zit ruimte voor openheid?
- Hoe kun jij OMSBO vormgeven, rekening houdend met de vijf criteria?
- Denkend vanuit integriteit 3.0, hoe zorgen we ervoor dat kennisintegriteit en systeemmoraleit worden geborgd?

8.10 Conclusies onderzoeksresultaten fase II

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met harde ongeschreven regels om te gaan en open beleidsontwikkeling mogelijk te maken?'

Er zijn 62 copingstrategieën gevonden, onderverdeeld naar 'direct-op-beïnvloeding' gerichte strategieën, 'indirect-via-de-departementale-band-beïnvloedende' strategieën en 'indirect-via-de-externe-band' beïnvloedende strategieën. Uit de 62 copingstrategieën is een metastrategie te destilleren, die aanhaakt bij de gevonden harde ongeschreven regels.

1. Gebruik dat waarvoor de lijn gevoelig is, waaraan zij 'gehoorzamen' of waarmee ze denken te kunnen scoren.
2. Ga na hoe een open traject proceslegitiem is te maken en beheersbaar is te houden.

3. Zorg dat je collega's/andere internen je ideeën over openheid kennen en delen.
4. Frame/vertaal in woorden van de minister/lijn.
5. Maak sterker wie je sterker moet maken (empowerment van derden ter ondersteuning voor OMSBO).

Met alleen deze stappen is OMSBO niet succesvol te maken. Er is een onderliggend fundament nodig, in de vorm van operationele principes. Uit de interviews zijn drie operationele principes gedistilleerd:

- Wees (beleids)ondernemend.
- Wees overtuigd van de meerwaarde van OMSBO.
- Wees overtuigd van het belang van respectvolle langetermijnrelaties.

Afsluitend is betoogd dat copingstrategieën iets dubieus kunnen hebben in termen van integriteit (manipulatie), maar dat ze ook positief zijn te duiden, binnen de idee van integriteit 3.0. worden bekeken.

HOOFDSTUK 9

Conclusies

Hoofdstuk 9 **Conclusies**

De kernredenering die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, is in het inleidende hoofdstuk samengevat in drie te onderzoeken hypothesen:

1. *Openheid is nodig in de beleidsontwikkeling voor het oplossen van 'wicked problems'; dit zijn problemen waarin toenemende aantallen actoren een rol spelen in een context van afnemende kenniszekerheid.*
2. *Harde ongeschreven regels belemmeren openheid in de beleidsontwikkeling.*
3. *Er zijn copingstrategieën (How-To's) die beleidsambtenaren, als ze dat willen, kunnen gebruiken om openheid wél mogelijk te maken.*

Deze drie hypothesen zijn vertaald naar (deel)onderzoeksvragen:

1. *Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' open beleidsontwikkeling?*
2. *Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?*
3. *Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?*

Met als centrale onderzoeksvraag:

Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

9.1 Algemeen beeld opbrengst onderzoek

Dit proefschrift levert een bijdrage aan zowel de wetenschappelijke theorievorming, onderzoeksmethoden als aan de ambtelijke praktijk.

Ondanks vele studies en experimenten bij de overheid, is OMSBO geen gemeengoed geworden. Deze studie laat zien hoe harde ongeschreven regels openheid belemmeren. In afwijking van eerder onderzoek kijkt deze studie vooral naar wat dit voor beleidsmakers in departementen betekent. De studie laat zien wat copingstrategieën zijn voor beleidsambtenaren die OMSBO willen toepassen met erkenning, en gebruikmakend van de harde ongeschreven regels. Het is mogelijk de verticale oriëntatie van de regels te verbinden met de horizontale eigenschappen van OMSBO. De studie biedt beleidsmedewerkers inzicht in de mogelijkheden tot combineren en biedt hun managers in de verticale lijn inzicht in de wijze waarop ze kunnen sturen op openheid, zonder met de regels in conflict te komen.

De 'bijvangst' van deze studie is een nieuwe beleidstypologie van openheid gebaseerd op de mate van inclusie en de aard van betrokkenheid van actoren. De typologie biedt inzicht in het scala aan gesloten en open beleidstrajecten.

9.2 Conclusie 1: openheid nodig bij 'wicked problems'

Deelonderzoeksvraag 1: Waarom vereist de aanpak van 'wicked problems' open beleidsontwikkeling?

Hoewel deze studie zich vooral richt op de interne regels die openheid bemoeilijken en de vraag hoe hiermee om te gaan, is ook aandacht besteed aan de vraag of openheid wel nodig is. De onderbouwde redenering hier luidt dat de samenleving zich dusdanig ontwikkelt dat het aantal 'wicked problems' groeit. Dit verandert volgens vele auteurs de context voor overheidsorganisaties. Dijkstelbloem (2008), met verwijzing naar Habermas (1985), spreekt over 'nieuwe onoverzichtelijkheid' en complexiteit, Frissen (2002) over pluralisme, variëteit en fragmentatie.

Het huidige speelveld voor publieke organisaties heeft volgens Noordegraaf (2004: 50) drie condities: *'diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven.'* Steeds meer actoren kunnen, indien ze dat wensen, invloed uitoefenen op beleidsontwikkeling. De hoeveelheid informatie waarmee beleidsambtenaren te maken krijgen groeit.

Sargut & McGrath (2012: 45) zien een ontwikkeling *'van gecompliceerde systemen naar complexe systemen'*. Gecompliceerde systemen hebben bewegende delen, die interacteren, maar daarbij een vast patroon volgen.

Het blijft mogelijk om accurate (rationele) voorspellingen te doen over het gedrag van het systeem. Complexe systemen bevatten functies die wel volgens patronen kunnen functioneren, maar waarvan de interacties veranderen. Dit heeft vier consequenties:

- Wat er gebeurt als delen van de context met elkaar interacteren is onvoorspelbaar. Identieke startcondities kunnen verschillende resultaten teweegbrengen.
- Ogenschijnlijk eenvoudige acties kunnen onverwachte consequenties hebben.
- Managers kunnen het systeem niet meer begrijpen, en kunnen weigeren hun onwetendheid te erkennen.
- Zeldzame gebeurtenissen kunnen significanter worden en vaker dan gedacht voorkomen dan doorsnee-gebeurtenissen.

In complexe systemen worden problemen 'wicked problems'. Ze laten zich niet duidelijk omschrijven. *'The boundaries of the problem are diffuse, so it can hardly be separated from other problems'* (Hisschemöller & Hoppe, 1995: 43). Wat relevante kennis is, wordt niet precies duidelijk. Mede daardoor zijn er geen eenduidige oplossingsrichtingen. Dit heeft gevolgen voor soort en type actorbetrokkenheid. Met deze problemen zijn veel stakeholders gemoeid en ze hebben verschillende waarden, normen en denken anders over doelen en in te zetten middelen.

'Wicked' problemen hebben een meervoudige rationaliteit én zijn niet meer door één persoon of organisatie te bevatten. Houppermans (2011) legt een verbinding met openheid: bij problemen boven de 'wicked' ondergrens, met een meervoudig rationeel karakter, behoort openheid een belangrijke noodzakelijke rol te spelen in beleidsontwikkeling. Zo worden relevante 'tacit knowledge', praktijkervaringen en andere relevante kennis op respectvolle wijze meegenomen in beleidsontwikkeling. Houppermans (2011: 283) spreekt over 'respectvolle participatie'. Het is vanuit dit inzicht dat dit proefschrift is geschreven.

9.3 Conclusie 2: harde ongeschreven regels

Deelonderzoeksvraag 2: Welke zijn de harde ongeschreven regels die beleidsambtenaren worden geacht te volgen in de eigen organisatie?

Hoewel er dus externe druk blijkt te bestaan om tot een meer open aanpak te komen, verandert de wijze van beleidsontwikkeling niet zomaar en

misschien wel helemaal niet. Dit proefschrift gaat ervan uit dat er een *'deep structure'* is in overheidsorganisaties die weerstand biedt tegen openheid. De structuur begrenst de aanpak:

'First to prevent the system from generating alternatives outside its own boundaries, then to pull any deviations that do occur back into line'
(Zuboff & Maxim, 2002: 19; Gersick, 1991: 19).

Die begrenzing neemt Mintzberg (2010) ook waar, daar waar hij stelt dat over decennia heen veel hetzelfde is gebleven in organisaties:

'The more the things change, the more they stay the same'
(Mintzberg, 2010: 208).

Mintzberg stelt dat ook het internet en social media aan de oppervlak wel effect hebben, maar niet in de diepte.

'Internet does not change the practice of management fundamentally, but it establishes the characteristics which exists for decades'
(Mintzberg, 2010: 208).

Dit proefschrift heeft de impliciete diepe structuur blootgelegd met hulp van de geamendeerde aanpak van Scott-Morgan (1995). Het is gelukt om een groot aantal formuleringen van ongeschreven regels boven tafel te krijgen. Ze leveren vergelijkbare waarnemingen op als van Mintzberg (2010). Uit de vele formuleringen zijn vier harde ongeschreven regels geconstrueerd als kern van *'unwritten deep value system rules'* van ministeries:

- Besef, we dienen hier de minister (en de lijn)!
Kijk goed naar de persoonlijkheid/karaktertrekken, interesses van de minister (en de hiërarchie). Hoe wil hij worden bediend? Houd daar rekening mee.
- Wees zichtbaar naar de lijn toe.
- Haal je tijdsplanning! Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn.
- Je netwerk (vooral met de usual suspects) is cruciaal!

Er zijn aanwijzingen dat de vier harde ongeschreven regels die gelden voor grote (overheids)organisaties in de loop van de decennia niet wezenlijk zijn veranderd. Als wordt gekeken naar populaire literatuur als *De wet van Parkinson* (Parkinson, 1955), *Sex and the Single Girl* (Landin, 2014; Gurley Brown, 1962), *De Piramidebeklimmers* (Packard, 1963), *Peters Principle* (Peter, 1969), *Peter's Panacea* (Peter, 1973), *Het Peterprincipe na vijftien jaar* (Peter, 1985)

en de Peters Piramide (Peter, 1986) zien we overeenkomsten met de vier harde ongeschreven regels. In 'Het Peterprincipe na vijftien jaar' zegt Peter daarover:

'Wat hebben de wet van Murphy, de Wet van Parkinson en het Peterprincipe met elkaar gemeen? Ze zijn ontstaan uit het zorgvuldig observeren van ware gebeurtenissen en ze hebben een generalisatie opgeleverd die een nieuwe betekenis gaf aan die gebeurtenissen'
(Peter, 1985: 35-36).

De volgende tabel bevat adviezen en geboden van Brown (1962) en Packard (1963). Ze vertonen een boeiende overeenkomst met de in dit onderzoek gevonden harde ongeschreven regels, waaraan zowel leidinggevendenden als medewerkers zijn onderworpen.

'Bureaucraten kunnen binnen de hiërarchie stijgen door negatieve eigenschappen. Hun competentie wordt afgemeten naar de mate waarin ze geen voorschriften overtreden en geen deining veroorzaken. In de organisatie waarin deze toestand heerst, is de chef alleen maar boegbeeld. Er is weinig verschil tussen het gedrag van de leider en dat van de volgeling'
(Peter, 1973: 67).

Een decennium later stelt Peter (1986):

'Omdat het eerste principe van de bureaucratie het in stand houden van het bureau is, wordt veel waarde gehecht aan de zorg die men aan de dag legt om enigerlei actie te vermijden die de organisatie in verlegenheid zou kunnen brengen. Gezag, promoties en zorgvuldigheid en het gevoel dat je erbij hoort Deze zaken worden in gevaar gebracht door onafhankelijkheid, besluitvaardigheid of bijna iedere overhaaste actie. Als iemand probeert de reguliere gang van zaken te doorbreken om iets gedaan te krijgen, dan wordt hij beschuldigd "dat hij zijn bevoegdheden heeft overschreden", "zijn superieuren heeft gepasseerd", "de juiste richtlijnen veronachtzaamd heeft", of in extreme gevallen "niet loyaal ten opzichte van de afdeling, de directie of de organisatie heeft gehandeld". Onder deze voorwaarden komen uiteraard de echte bureaucraten naar voren - de hiërarchisch gerangschikte mannen of vrouwen. Deze voldoen volmaakt aan de structuur. Ze conformeren zich aan de autoriteit en zijn netjes gehoorzaam aan hun superieuren in de rangorde, terwijl ze autoritair en bemoeizuchtig zijn ten aanzien van hen die met minder gezag bekleed zijn - uiteindelijk het publiek'
(Peter, 1986: 85-86).

Dat er weinig is veranderd, is ook de recente constatering van Homan (2013):

'Als eerste stel ik me de vraag of alle managementverhalen over succesvolle organisaties, organisaties 3.0, posthiërarchische organisaties, netwerkorganisaties et cetera ons nu echt brengen wat ze beloven. Het antwoord zal wat mij betreft zijn: nee. Ondanks die mooie verpakkingen blijkt uit onderzoek dat we er in onze organisaties eerder op achteruit gaan dan op vooruit. Achteruit in de zin van: meer Tayloriaans, meer controle, meer beheersing, meer managerialisme en instrumentalisme. De managementboodschap en de realiteit lijken elkaar wat dit betreft tegen te spreken'
(Homan, 2013: 1).

Of zoals hij het later stelt: *'Ondanks tal van mooi linkende variaties lijkt het bureaucratisch organisatorische oertype in feite onveranderd'* (Homan, 2013: 7). Of er in de toekomst meer ruimte komt voor open beleidsprocessen is dus een grote vraag. Drucker (1994: 101) volgend, mag worden voorondersteld dat een bureaucratische 'Theory of the Government' geen eeuwigheidswaarde heeft en vroeg of laat (geleidelijk) sleets wordt:

'But eventually every theory (of business) becomes obsolete'
(Drucker, 1994: 101).

TABEL 29: ADVIEZEN EN GEBODEN VAN GURLEY BROWN EN PACKARD (1962/1963)

Gurley Brown (Landin, 2014; Gurley Brown, 1962)	Packard (1963)
Je moet je baas <u>bewonderen</u> .	Wees een toegewijd werker. Conclusie onderzoek Amerikaanse Vereniging van Bedrijfsvoering: 'Een man die de top wil bereiken, doet er beter aan zich een paar oogkleppen aan te schaffen, waarmee hij alles dat niet met zijn organisatie te maken heeft, buiten zijn gezichtsveld sluit.'
Je mag je baas <u>NOOIT bekritisieren!</u>	Wees loyaal. Dit wordt vertaald als: 'Het is de plicht ongeacht persoonlijke gevoelens de door de leiding genomen besluiten te steunen en te helpen uitvoeren.' U verbetert uw kansen als u uw chef behoedt voor de gevolgen van zijn eigen fouten, het u door hem afgestane gezag handhaaft, tevreden bent met uw rol als ondergeschikte, uw chef ziet zoals hij graag gezien wil worden en geen onverwachte dingen doet.
Wees <u>enthousiast over al zijn beslissingen</u> .	Wees kneedbaar. Kneedbaar betekent aanpassing. Een onderzoek in het tijdschrift Nation's Business (april 1959) noemde dit 'de creatieve conformist'. Het onderzoek bevat het verhaal van een veelbelovende, maar onconventionele jonge medewerker die gewaarschuwd wordt zich aan te passen als hij in dienst wil blijven.
Geef hem <u>complimentjes</u> en vertel de roddels op kantoor aan hem door als bewijs van je liefde.	Wees op een bedaarde manier eerbiedig. Een onderzoek concludeert dat 'bij vrijwel alle organisaties geen bezwaren bestaan tegen het kastesysteem'. De gedragingen in de hiërarchie 'maken een zekere eerbiedsbetuiging jegens de gezagsdragers noodzakelijk'.

De tegenwoordige ontwikkelingen lijken grote bureaucratische organisaties precies die voordelen te ontnemen die ze hadden. Naím (2015) zegt daarover:

'Grote organisaties waren effectiever doordat ze centralisatie toepasten en middelen opsloegen; maar middelen als grondstoffen, informatie, menselijk talent en klanten zijn tegenwoordig makkelijk te vinden en te bedienen.

Grote organisaties hadden een aura van gezag, moderniteit en verfijning; tegenwoordig staan de kranten vol over kleine nieuwkomers die groot-machten tarten'

(Naím, 2015: 114).

Er is in dit proefschrift dus met reden gebruikgemaakt van de term 'harde' ongeschreven regels. Ze bestaan al lang, zijn stevig verankerd en weinig veranderd en zullen niet snel verdwijnen. En tegelijkertijd staan de wicked problems zich aan te dienen.

9.4 Conclusie 3: ongeschreven regels, discrepantie en noodzakelijke openheid

Deelonderzoeksvraag 3: Welke discrepantie is er tussen de vereiste openheid in beleidsontwikkeling en de interne harde ongeschreven regels?

De vier harde ongeschreven regels sluiten aan bij een conclusie van Houppermans (2011):

'Zo is zichtbaar geworden dat de politiek, zoals de wil van de minister, als een soort disclaimer fungeert voor de beleidsanalyticus: de ruimte voor, ofwel de grenzen van, een optimale beleidsvoorbereiding wordt in grote mate bepaald door de invloed van de politiek'
(Houppermans, 2011: 306).

De conclusie is dat er een discrepantie is tussen ongeschreven regels en openheid. Dit betreft dan (de combinatie van) niveaus van participatie verder dan 'consulteren' en niveaus verder dan de 'experts die geen usual suspects' zijn.

TABEL 30: EFFECT VAN HARDE ONGESCHREVEN REGELS OP DE MATE VAN OPENHEID

HARDE ONGESCHREVEN REGEL	OPENHEID	
	PARTICIPATIENIVEAU	MATE VAN INCLUSIE/EXCLUSIE
Besef, we dienen hier de minister (via de lijn)	Alleen <u>consulteren</u> en 'macht' over eindresultaat behouden.	Alleen <u>usual suspects</u> . Die hebben politieke macht waarmee bewindspersonen (en lijn) rekening dienen te houden.
Wees zichtbaar naar de lijn toe	Alleen <u>consulteren</u> , 'macht' over eindresultaat behouden en daarmee op positieve manier te scoren in de lijn.	Een beleidsambtenaar is op een positieve manier zichtbaar in de lijn als hij laat zien dat hij weet wat speelt bij <u>usual suspects</u> en ze zijn geraadpleegd.
Haal je tijdsplanning	Alleen <u>consulteren</u> zodat je op tijd klaar bent en eindresultaat zelf kunt bepalen	Alleen interne, ambtelijke omgeving en belangrijkste <u>usual suspects</u> . Onder tijdsdruk is dat veilig en verantwoord.
Koester je netwerk	Met gezichtsbepalende personen/instituties die invloed hebben op politiek/media en veld, is er een noodzaak tot <u>partnerschap</u> (formeel en informeel).	Slechte relaties en onvoldoende afstemming met <u>usual suspects</u> kan politieke risico's opleveren voor bewindspersonen. Voor nieuwe ideeën worden soms wel <u>experts geconsulteerd die géén deel uitmaken van de usual suspects</u> .

De regels geven aan dat in de beleving van beleidsambtenaren het verticale systeem belangrijker is dan open horizontale beleidsontwikkeling.

Bij politiek gevoelige problemen zijn het hooguit de usual suspects die erbij worden betrokken. Met partijen die als 'More Exclusive' worden ervaren (interdepartementaal en usual suspects) wordt soms verder gegaan dan consulteren.

9.5 Conclusie 4: copingstrategieën

Centrale onderzoeksvraag: Welke copingstrategieën staan beleidsambtenaren ter beschikking om met harde ongeschreven regels om te gaan en openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken?

De harde ongeschreven regels neigen er weliswaar toe om minder open te zijn, maar beleidsambtenaren die OMSBO echt willen, kunnen de regels wel benutten om openheid mogelijk te maken. Er zijn 62 copingstrategieën gevonden die een beleidsambtenaar helpen. Beleidsambtenaren kunnen ze als hefboommechanisme gebruiken om OMSBO mogelijk te maken, vooral als ze laten zien dat een OMSBO-aanpak succes oplevert in termen van beleidsopties en draagvlak. Daarbij is van belang aan te sluiten bij bewindspersonen en de hiërarchische lijn door 'haakjes' te benutten.

Uit de 62 copingstrategieën zijn vijf richtinggevende criteria afgeleid, die horizontaal en verticaal verbinden: (1) politieke beheersbaarheid/procesbeheersbaarheid, (2) imago, (3) beleidskwaliteit, (4) proceslegitimiteit en (5) organisatorische beheersbaarheid.

Deze vijf stimuleren beleidsambtenaren om te denken en doen vanuit wat wél kan. Er ontstaan mogelijkheden om te spelen met het vormgeven van open beleidsontwerpen. Het gaat erom bij elk issue of beleidsdossier een OMSBO-aanpak te ontwikkelen die een 'win-win-win'-situatie oplevert voor de beleidsambtenaar zelf, de hiërarchie in een ministerie, politiek en samenleving. Managers kunnen stimuleren open aanpakken constructief te verbinden met de richtinggevende criteria. Tegelijkertijd stelt dat eisen aan diezelfde managers. Mintzberg spreekt van 'minimaal management', Pröpper van faciliterende stijl.

Daarbij dienen beleidsambtenaren bekend te worden gemaakt met verschillende methoden en technieken om actoren te betrekken. Variërend van het gebruik van zogenaamde Group Decision Rooms en beleidsmatige social media-toepassingen tot aan de methode Klinkers, Future Search, toekomst-verkenningsmethoden, World Café en Appreciative Inquiry toe. Methoden die al dan niet als geheel kunnen worden toegepast of met elkaar kunnen worden gecombineerd. Daar ligt, naast kennis over hoe wetenschappelijk onderzoek te doen, de toekomst van het vak beleidsambtenaar als het gaat over de aanpak van 'wicked problems'. Vanuit die lijn zouden de politiek en overheid betere aansluiting kunnen krijgen met de netwerksamenleving, of zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het formuleerde:

'... in het spoor van de gehorizontaliseerde netwerksamenleving worden gebracht'
(ROB, 2010: 21).

Daar waar volgens de ROB (2010: 23) de Nederlandse politiek tot nu toe nog geen concreet antwoord heeft gegeven op de egalisering en maatschappelijke democratisering, als wordt geschreven:

'De representatieve democratie lijdt dus aan dezelfde kwaal als alle verticale organisaties: de formele macht dekt de positie in een publieks-democratie niet meer Hoe kan de legitimiteit van ons democratisch bestel worden vergroot?' (ROB, 2010: 39). 'Hoe kan het verticaal georganiseerde politieke bestuur weer worden verbonden met de horizontale samenleving?' (ROB, 2010: 40). 'Wat is het onderscheid tussen een verticaal bestuur dat niet en een verticaal bestuur dat wél in verbinding staat met de horizontale publieke ruimte?' (ROB, 2010: 41).

Een advies om de verbinding te stimuleren is openheid te vertalen naar de beleidsfunctieopbouw.

Het onderzoek heeft als bijvangst een typering van beleidsprocessen opgeleverd:

1. Het 'klassieke' gesloten beleidsconsultatie/adviesproces
2. Gesloten beleidsconsultatie/adviesproces op invitatie
3. Het 'klassieke' gesloten beleid - cocreatie - proces
4. Praktijksignalering- en ontwerpproces (half open - half gesloten)
5. Open consultatie/adviesproces
6. Open cocreërend kennis(deel) proces van bijv. best practices
7. Open cocreërend visieproces

De zeven typen beleidsprocessen kunnen worden omgezet in functiebeschrijvingen om een gerichte match te realiseren met 'wicked problems'. Zo kunnen ministeries serieus aandacht besteden aan de vertaling van OMSBO naar de functieopbouw. Dat kan, analoog aan Meulemans hiërarchie, markt en netwerk, op de volgende wijze:

- *De klassieke beleidsmedewerker*
Sluit aan bij de meer gesloten vormen van beleidsontwikkeling; werkt voornamelijk met usual suspects en wetenschap.
- *Beleidsondernemer in twee vormen*
Sluit aan bij de meer open vormen van beleidsontwikkeling.
 - De beleidsmarketeer die voortdurend in het veld rondloopt en signalen oppikt respectievelijk test.
 - De beleidsondernemer die beleidsprocessen aanpakt op een zodanige wijze dat het eindresultaat een product is voor een probleem in een doelgroep.
- *De OMSBO-beleidsmedewerker*
Deze is deskundig in het toepassen van open consultatie- en cocreatiemethoden in beleidsprocessen.

9.6 Kernbijdrage bestuurskundige wetenschappelijke theorievorming

Als de conclusies worden samengevat in een bestuurskundige theorie over de spanning verticaal-horizontaal, ontstaat het volgende beeld:

I. Grondstelling 1: 'Wicked problems' vragen open beleidsprocessen als uitdrukking van meer horizontale verhoudingen
Dit houdt in dat andere actoren dan alleen de usual suspects een serieuze rol dienen te spelen in de beleidsontwikkeling.

II. Grondstelling 2: Er zijn harde geschreven regels
Dat zijn fundamentele formele regels die het ontwerp van een organisatie bepalen. Denk bijvoorbeeld aan mandaatregelingen en procedures als 'fenomeen'. Deze hebben generieke (bureaucratische) kenmerken. Mandaatregelingen bijvoorbeeld organiseren in een top-down, hiërarchische gelaagdheid met bijbehorende verantwoordingsplicht. Voor de rijksoverheid zijn dat de geschreven normen van de democratische rechtsstaat, te weten het politieke primaat, de ministeriële verantwoordelijkheid, de vertrouwensregel en de ambtelijke loyaliteit.

III. Grondstelling 3: Er bestaan ongeschreven regels in organisaties
Deze zijn de resultante van geschreven regels en de wijze waarop een leiding zich gedraagt. Het resultaat weerspiegelt zich in de wijze waarop geschreven regels door medewerkers in de dagelijkse praktijk worden geïnterpreteerd (vanuit hun motivatoren) en vormgegeven (Scott-Morgan, 1995: 30).

IV. Grondstelling 4: Net zoals er harde geschreven regels bestaan, bestaan er harde ongeschreven regels

Dat zijn collectief gedeelde en erkende ongeschreven regels in een organisatiesegment die moeilijk te wijzigen zijn. Ze kunnen worden gezien als interpretaties, vanuit de motivatoren van medewerkers, van fundamentele geschreven regels en worden, in tegenstelling tot de definitie van Scott-Morgan van ongeschreven regels, niet bepaald door de stijl van leidinggeven.

V. Grondstelling 5: Er zijn copingstrategieën voor ambtenaren om met de harde ongeschreven regels om te gaan

Copingstrategieën zijn principes van waaruit wordt gehandeld (operating principles) én een daaraan verbonden gestructureerde set van acties ten behoeve van het omgaan met een probleem of het realiseren van een doel.

Het proefschrift biedt met het definiëren van openheid via participatieniveau en mate van inclusie wetenschap een nieuwe mogelijkheid om vast te stellen wanneer een beleidsontwikkelingstraject open dan wel gesloten is.

Bij open multistakeholder beleidsontwikkeling (OMSBO) wordt beleid ontwikkeld in samenwerking en interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden. Op de participatieladder geldt dat vanaf het consultatieniveau (tabel 7). Wat betreft exclusiviteit/inclusiviteit geldt dat vanaf niveau 4 (tabel 8). In termen van tijd richt OMSBO zich op het vroeg betrekken van stakeholders (Pröpper & Steenbeek, 1998; Boedeltje & De Graaf, 2004) en het voorkomen van eenzijdige lobby's.

SCHEMA 8: OPEN MULTISTAKEHOLDER BELEIDSONTWIKKELING

Mate van exclusie-inclusie	Participatieniveau						
	Formele input	Onderzoek	Consuleren	Adviseren	Partnerschap	Gedelegeerde macht	Samen produceren ...
1. Collega ambtenaren eigen ministerie	Gesloten beleids- ontwikkeling			Machtige usual suspects maken deel uit van tripartite stelsels, etc.			
2. Expert ambtenaren andere ministeries							
3. Professionele stakeholders I, Experts, Usual Suspects							
4. Professionele stakeholders II, Experts, UN usual suspects	Grijs gebied	Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO)					
5. Gekozen bestuurders (bijv. kleine gemeenten)							
6. Bewust geïnteresseerde stakeholders uitnodigen die leken zijn (amateurs)							
7. Gerichte willekeurige selectie in doelgroep							
8. Open maar doelgerichte werving in doelgroep							
9. Open zelfselectie (iedereen die is geïnteres- seerd mag zich opgeven)							
10. Diffuse publieke sfeer							

Met het boven tafel brengen van harde ongeschreven regels voegt dit proefschrift aan de wetenschappelijke literatuur over organisatieculturen en de spanning tussen verticaal en horizontaal een nieuw element toe. Deze regels belemmeren een open aanpak en zijn hard en moeilijk of niet te veranderen. Ze lijken de afgelopen decennia niet veranderd.

De copingstrategieën, om openheid in de beleidsontwikkeling mogelijk te maken, gegeven de harde ongeschreven regels vormen een derde toevoeging aan de bestuurskundige theorievorming. In paragraaf 9.9 wordt de bijdrage van dit promotieonderzoek aan de theorievorming samengevat. In discussieparagraaf (9.10) wordt de vraag beantwoord wat te doen met het staatsrecht in relatie tot open processen.

Met de indeling van copingstrategieën wordt aan onderzoek en literatuur over coping een nieuwe familie toegevoegd voor de doelgroep beleidsambtenaren.

Methodisch bevat het proefschrift drie innovatieve elementen: (1) de aanpassing van de methode van Scott-Morgan om causale relaties te onderzoeken tussen ongeschreven regels en openheid, (2) de toevoeging van het concept 'harde ongeschreven regels' en (3) een stappenschema (vaardigheidsanalyse) om impliciete kennis expliciet te maken. Het analyseren van harde ongeschreven regels en vaardigheidsanalyses zijn een geschikte manier om cultuuronderzoek vorm te geven.

9.7 Discussie 1: integriteit 3.0 - grondhouding & schaduwzijde ongeschreven regels

Integriteit 3.0 als 'enabler' voor OMSBO bij 'wicked problems' vraagt om mensen die open netwerken weten te vormen waarin humane relaties hun werk kunnen doen om eerlijke, open gezamenlijke analyses te bewerkstelligen en creatieve nieuwe oplossingscombinaties te vinden. Het betekent, zoals een respondent stelde, dat je neutraal tussen het ministerie en actoren in gaat staan om gezamenlijk op zoek te gaan naar wat waar is, hoe iets in elkaar zit, en wat oplossende acties zijn.

De verticale gerichtheid van ambtenaren die de harde ongeschreven regels volgen, wordt een probleem bij integriteit 3.0. De harde ongeschreven regels ondersteunen integriteit 1.0 en 2.0 maar ondergraven de eigen moraal omdat 'naar boven kijken in de hiërarchie' en 'volgen' centraal staan. Daarmee komt een schaduwzijde van de harde ongeschreven regels naar voren. Enerzijds kunnen de harde ongeschreven regels, gecombineerd met een integriteit 3.0 stijl van leidinggeven, de ontwikkeling van die andere invulling van moraal en nemen van eigen verantwoordelijkheid stimuleren, maar anderzijds net zo gemakkelijk ondergraven. Luyendijk (2015) biedt in dat kader een verdiepend inzicht. Hij maakt een onderscheid tussen immoraliteit en a-moraliteit.

'A-moreel betekent niet slecht of im-moreel. Amoreel wil zeggen dat de termen "goed" en "kwaad" in discussies überhaupt niet voorkomen. We kijken niet of een plan moreel deugt, maar hoeveel "reputatieschade" het in zich draagt'
(Luyendijk, 2015: 88).

Het eigen functioneren wordt daarbij waar mogelijk ontdaan van woorden die een (persoonlijke) ethische discussie kunnen losmaken, stelt hij. Zoals eerder is besproken, zijn de ongeschreven regels decennia lang niet gewijzigd. Kijkend naar oudere studies zijn er twijfels over de morele capaciteiten van ambtenaren in situaties waarbij de harde ongeschreven regels gebruikt

worden door leidinggevend, die daarmee een angstregime weten te werkstelligen. Zoals Todorov (1996: 183) het verwoordt:

'The hierarchical relation has become a power relation'
(Todorov, 1996: 183).

Angstregimes creëren is te beschouwen als een vorm van ontsporend leiderschap. Amoreel gedrag verwordt dan tot immoreel gedrag vanuit de integriteit 1.0 gedachte dat opdrachten loyaal moeten worden uitgevoerd. In algemene zin stelt Korsten (2015) dat verklaringen voor vormen van ontsporend leiderschap kunnen worden gevonden bij:

'De persoon zelf (zijn kenmerken op psychologisch vlak), bij de volgers (een onkritische "hofhouding" of een fanclub) en bij de omgeving (die te weinig kritisch is)'
(Korsten, 2015: 2).

De harde ongeschreven regels bieden een dieperliggend verklarend interacteriemechanisme tussen de drie systeemcomponenten 'leidinggevende(n) - medewerker(s) - organisatorische omgeving' en het ontstaan van mogelijke morele ontsporingen. Daarvan zijn casussen te vinden in de literatuur. Een casus is beschreven door Dohmen & Wester (2014). Zij hebben het zuiver willen functioneren en de tragische zelfmoord van Arthur Gottlieb bij de Nederlandse Zorgautoriteit, die 'de deur moest worden uitgewerkt' met subtiel spelletjes, geredigeerd vanuit de gegevens die Gottlieb heeft nagelaten. Persoonlijk imago van leidinggevend was belangrijker dan de feitelijke informatie en fraudeconstateringen.

De studie van Todorov (1996) gaat een niveau dieper en geeft een onverhulend beeld van moraliteit omdat hij heeft gekeken naar extreme organisatorische angstsituaties in concentratiekampen. Hij maakt daarbij een onderscheid naar twee soorten waarden, te weten 'vital values' en 'moral values'. Daarvan zegt hij:

'Vital values dictate that saving my own life and furthering my well being are what matters most; moral values tell me that there is something more precious than life itself'
Todorov (1996: 40).

De verschillen tussen het gewone leven en kampen zijn in zijn ogen overigens minder scherp dan in eerste instantie zou kunnen worden verondersteld. Hij schrijft daarover:

'In everyday life the contrast of which I have been speaking are not clearly apparent. Egocentric acts pass themselves off as ordinary and routine behavior, and furthermore, less is at stake because human lives don't depend on them. In the camps, however, where it is sometimes necessary to choose between holding on to one's bread and holding on to one's dignity, between starving physically and starving morally, everything is out in the open'
(Todorov, 1996: 42).

De harde ongeschreven regels hebben voornamelijk aansluiting met 'vital values'. Waarbij Todorov (1996: 43) dit nuanceert door te stellen:

'Most of the time individuals opt for vital values without necessarily losing a sense of morality'
(Todorov, 1996: 43).

Hendry (2014) verwijst naar hetzelfde morele fenomeen, via de eerder aangehaalde socioloog Zygmunt Bauman (2013):

'... die erop heeft gewezen dat de bureaucratische organisatie de Holocaust heeft mogelijk gemaakt: een voorbeeld van de ontmenselijkende effecten van de bureaucratische technologie'
(Hendry, 2014: 139; Zygmunt, 1989).

Historici stelden tot in de jaren 70 dat een oorlogsmisdadiger zoals Eichmann een gemiddelde bureacraat was (Arendt, 2009). Arendt onderzocht en beschreef diens juridisch proces in Israël. Daar waar ze vooraf dacht dat Eichmann een meedogenloos 'monster' was, trof ze een onbeholpen, gebrilde kleine man aan die, als hij geen orders meer hoefde te gehoorzamen, op slag veranderde in een vreedzame burger. En dat zette haar aan het denken. Arendt schrijft:

'The trouble with Eichmann was precisely that so many were like him, and that the many were neither perverted nor sadistic, that they were, and still are, terribly and terribly normal'
(Todorov, 1996: 124; Arendt 1979: 276).

Ze waarschuwt ons ervoor dat er een beetje Eichmann in ieder van ons zit. In de 'zaak 40/61' vragen enkele andragogen zich af:

'... wat de beste verklaring was, niet alleen voor Eichmann, maar ook van de politieagent en ambtenaar die meehielp bij de deportatie van de Joden..... Die verklaring vonden zij in de theorie van Milgram, die zou uitwijzen dat iedereen uit een streven naar conformiteit met de "groep" een Eichmann kon worden'

(Arendt, 2009: 25; Mulisch, 2010: 105).

Er zijn opmerkingen van Eichmann door Arendt (2009) en Todorov (1996) genoteerd van talloze oorlogsmisdadigers die duiden op het overijverig volgen en werken vanuit de harde ongeschreven regels. Kern was:

'We were only following orders'

(Todorov, 1996: 165).

Eichmann beschreef zichzelf als:

'A pawn on a chessboard....Throughout my entire life I've been used to obeying.... My guilt lies in my obedience, in my respect for discipline, for my military obligation in wartime, for my oath of loyalty'

(Todorov, 1996: 172; Arendt, 1979: 291).

Opleiding of intellect blijken er niet toe te doen:

'Indeed, people with university educations could be every bit as cruel as the illiterate, so long as the life of the mind was cut off from the rest of life..... as if a sense of morals were something one learns at universities'

(Todorov, 1996: 145).

Todorov (1996: 129) stelt dat gewone medewerkers tot dergelijk immoreel gedrag in staat zijn omdat hun denken verwordt tot instrumenteel denken louter gericht op het uitvoeren van taken. Waarbij Arendt (1969) aangeeft dat ze met dat uitvoeren bezig zijn zonder stil te staan bij wat ze eigenlijk aan het doen zijn. In die zin merkte Peter (1973) op:

'De technische expert kan zo voegzaam worden, dat hij tot een Adolf Eichmann wordt, een competente vakprocessietrekpop, die ons in alle rust naar een andere wereld kan helpen. Hij kan worden tot een vakidoot, wiens bestaan begint en eindigt met zijn werk. Gelukkig zijn de extreme gevallen nog in de minderheid, maar aan het processie-effect ontkomen we eigenlijk geen van allen..... Weliswaar zijn heel wat mensen tot processietrekrups geworden zonder een spootje bezorgdheid te voelen, maar wie iets weet van hiërarchische terugval en het verlies van de eigen persoonlijkheid, voelt zich allerm minst gelukkig. Hij snakt naar verandering, terwijl de zwijgende meerderheid het processiegedrag gaat vertonen en geen bezwaar heeft tegen middelmatige ethiek, middelmatig onderwijs, halfslachtig recht, slechte producten en een zwakke regering'
(Peter, 1973: 63-64).

Daarbij is het niet per definitie zo dat:

'... een bureaucratie moreel gedrag uitsluit; zij legt een bepaalde strikte vorm van moreel gedrag op waarbij morele plichten (een plichtsethiek) betekenen dat er geen uitzonderingen op de regel worden toegestaan'
(Hendry, 2013: 139).

Ook de media spelen een rol. Het is uitstekend dat de nieuwe media transparantie bevorderen en immoreel gedrag gemakkelijker helpen blootleggen. Maar tegelijkertijd dienen media ook naar zichzelf te kijken. Journalisten die van moraliteit verstoken zijn, al dan niet blind hun hoofdredacteur volgende, kunnen gemakkelijk overal een overtrokken sensatieverhaal van maken. Daarbij personen bewust 'kapot' schrijvend.

Naar politici en ministeries toe versterkt dat de werking van de ongeschreven regels in negatieve zin en bevordert geslotenheid. Waardoor gemakkelijk politiek-ambtelijk hiërarchisch nepotisme kan worden bevorderd. Dan wel dat medewerkers in ministeries in extreme situaties een vergelijkbaar gedrag kunnen gaan vertonen als immorele journalisten.

Ook de Tweede Kamerleden dienen voor zichzelf na te gaan of alle vragen die ze stellen wel zo bevorderlijk zijn voor OMSBO. En vanuit welke intentie die vragen worden gesteld. Stelt een Kamerlid deze vragen om zijn eigen positie te versterken en opnieuw gekozen te worden of is zijn doel de samenleving naar de lange termijn toe beter te laten functioneren?

Doorgaans roepen veel van deze vragen defensieve reacties op vanuit een ministerie ter voorkoming van beschadiging van het imago van de minister. Ze accentueren de harde ongeschreven regels en de daarbij horende geslotenheid.

Voor de vormgeving van integriteit 3.0 mogen, als laatste opmerking bij deze conclusie, enkele uitspraken van de Amerikaanse management- en organisatie-expert Peter Ferdinand Drucker als relevant worden gezien. Deze zijn te vinden in de Daily Drucker (dag: 9 april).

- *Een persoon dient nooit op een managementpositie te worden benoemd als hij primair focust op de zwakten van iemand in plaats van op zijn sterkten. Degene die altijd precies weet wat mensen niet kunnen, en nooit ziet wat ze wél kunnen, ondermijnt de 'spirit' van een organisatie.*
- *Iemand dient niet in een baan te worden benoemd als die persoon meer geïnteresseerd is in de vraag 'wie heeft gelijk' dan in de vraag 'wat is juist'. De vraag stellen 'wie heeft gelijk' moedigt ondergeschikten aan op veiligheid te gaan spelen en politiek in hun organisatie te bedrijven. Het stimuleert ondergeschikten zaken af te dekken als ze een mogelijke fout hebben gemaakt in plaats daarvan openlijk en in gezamenlijkheid te leren.*
- *Stel intelligentie nooit boven integriteit als je iemand aanneemt. Collega's weten doorgaans snel welke andere collega's of leidinggevendenden wel of niet integer zijn.*
(Drucker, 2004: 9/4)

9.8 Discussie 2: ministeriële verantwoordelijkheid

Ministeriële verantwoordelijkheid is een van de onderliggende geschreven regels die ten grondslag liggen aan de ontdekte harde ongeschreven regels. Deze zal niet snel worden gewijzigd. Maar stel dat wijzigen wel zou kunnen, met als doel de openheid in beleidsontwikkeling te stimuleren, wat zou dan een nieuwe regel of een nieuwe interpretatie kunnen zijn? In de politieke theorievorming wordt nagedacht over de formulering van samenhangende concepten en abstracties in relatie tot kwesties in de samenleving. In pragmatische zin betreft dit politieke besluitvorming, adequaatheid van politieke procedures of het raamwerk van rechtstatelijke beginselen (Dijstelbloem, 2007: 58; Wolin 2004: 504).

Een ideale democratische organisatievorm kan, overeenkomstig Ashby's Law en de inzichten van Graves, ook 'wicked problems' aan, via passende regels, 'beleidsproducten' en 'oplossende netwerken'. Gebeurt dat niet, dan dreigt geleidelijk politiek verval en 'entropisering' van de samenleving.

In de huidige staatsstructuur legt de regering als uitvoerende macht verantwoording af aan de wetgevende macht. Daarvoor is de ministeriële verantwoordelijkheid in het leven geroepen. Lubberding (1982) stelt dat deze wet de belangrijkste waarborg biedt om de kwaliteit van de democratie te handhaven. Maar is deze wet ook deze waarborg in complexer wordende maatschappelijke contexten?

Waarover zou bij de aanpak van 'wicked problems' verantwoording moeten worden afgelegd? Dat verantwoording zich zou kunnen verbreden van resultaten/oplossingsconstellaties naar de (open) kwaliteit van het beleidsproces. Dat zou expliciet in de Wet Ministeriële Verantwoordelijkheid moeten worden opgenomen. Een aangepaste ministeriële verantwoordelijkheid stimuleert de directe democratie en maakt het voor beleidsambtenaren legitiem om open beleidsontwikkeling vorm te geven. Het zou ook helpen als Tweede Kamerleden daardoor vragen gaan stellen over openheid, zoals al eens gebeurde in de motie-Willems. In 1993 diende Groen Links Tweede Kamerlid Wilbert Willems samen met andere Kamerleden een motie in bij de Tweede Kamer, gericht op het verbeteren van de beleidsontwikkeling door het werkstelligen van de betrokkenheid van burgers:

' verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers'

(Aangenomen op 22 december 1993 onder nummer 21427 100. Commissie-Deetman: staatkundige bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing).

Vragen die passen bij de erkenning van de noodzaak tot open processen zijn dan:

- Minister, wie zijn bij de ontwikkeling van dit beleid betrokken (inclusie)?
- Hoe is dat gedaan (participatiekwaliteit)?

Een derde vraag betreft deeloplossingen in oplossingsconstellaties die getoetst dienen te worden.

- Minister, wat is de kenniskwaliteit van deeloplossingen? Zijn de onderliggende beleidstheorieën getoetst?

Dan ontwikkelt democratie zich naar een deliberatieve democratie waarbij betrokkenheid en participatie van burgers van belang zijn evenals kwaliteitseisen en betekenisvolle deelname (Verhoeven, 2004). In 't Veld (2010) spreekt over kennisdemocratie. Daarbij zijn robuustheid van *beleidsresultaten naar stakeholders en naar de toekomst toe, in zijn ogen*, centrale factoren. Hij ziet minder een rol weggelegd worden voor validiteit.

Validiteit is in de ogen van de onderzoeker van dit promotieonderzoek wél een belangrijk beleidspraktijkcriterium, ook voor open beleidsprocessen. Essentieel is onderzoekskwaliteit die wordt gecombineerd met omgevingsrobuustheid en toekomstrobuustheid in complexer wordende contexten. Bij open beleidsontwikkeling kan een onderscheid worden gemaakt in breedte-validiteit en diepte-validiteit. Breedte-validiteit beantwoordt de vraag of het relevante beleidsnetwerk in al zijn facetten wordt weerspiegeld in de beleidsontwikkeling én waarbij eenzijdige lobby-dominantie wordt voorkomen. Diepte-validiteit kan worden gezien als te verzamelen aanvullende expert-kennis ten behoeve van het uitdiepen van specifiek technische deelaspecten.

Als de ministeriële verantwoordelijkheid wordt aangepast op bovenstaande manier, zal dat gevolgen hebben voor politieke en departementale culturen. Dan, zo is de vooronderstelling, krijgen ze een authentieker Rijnlands karakter dat open kennisuitwisseling stimuleert. Boekhof, Iske en Weggeman constateerden een probleem met de huidige Rijnlandse structuur.

'Het Rijnlands model waarop de verhoudingen in ons land zijn gebaseerd, gaat uit van en stimuleert samenwerking tussen partijen. Dit in tegenstelling tot het Angelsaksische model waarbij kortetermijnwinst boven alles gaat. Ons Rijnlands model is van nature beter uitgerust om tot kennisuitwisseling te komen, maar lijdt tegelijkertijd aan een gebrek tot actie door het eindeloos overleggen. Te vaak beginnen we weer een studie, stellen we weer een commissie in of moeten toch nog wat extra mensen worden gehoord, in plaats van de bevindingen uit te voeren' Boekhof, Iske & Weggeman (2009).

Naast het aanpassen van de ministeriële verantwoordelijkheid is de verplichting nodig om bij nieuwe stelsel-wetten openheid (zoals omschreven in dit proefschrift) in de memorie van toelichting op te nemen.

Een voorbeeld: Stel, er staat in een Memorie van Toelichting dat usual suspects (geïstitutionaliseerde overlegpartners als vakverenigingen, HBO-raad, SER etc.) bij een thema dienen te worden geraadpleegd. Nu weten beleidsambtenaren binnen ministeries wel hoe deze usual suspects denken en vice versa. Daar kan men zich op instellen en samen met de beleidsambtenaren vormen usual suspects een relatief gesloten bolwerk.

Men kan de vraag stellen wat er gebeurt als diezelfde Memorie van Toelich-

ting aangeeft dat de usual suspects *én* andere relevante maatschappelijke doelgroepen dienen te worden geraadpleegd. Met andere woorden een gelijkshakeling in de wet tussen usual suspects en andere partijen die een inbreng kunnen of willen hebben. Vermoedelijk zou dat de aandacht voor openheid binnen ministeries vergroten.

Box: de Omgevingswet

'De Omgevingswet gaat richting gelijkshakeling van usual én unusual suspects. De wet, die in 2018 ingaat, integreert honderden wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Denk daarbij aan: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De beleidsbrief 'Eenvoudig Beter' van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, die ingaat op deze wet, legt een nadruk op het belang van investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Die voorbereidingsfase zal tenminste bevatten: een open gebiedsgerichte probleemanalyse en inventarisatie van oplossingsrichtingen, een getrechterde aanpak in de alternatievenafweging en ruimte voor serieuze publieksparticipatie' (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2011).

In de voorgestelde ministeriële verantwoordingsvariant, en transformatie van stelsel-wetten, staan kennisontwikkeling en het (actief) werkbare oplossingsconstellaties vinden/creëren met vele betrokkenen centraal. Dat heeft consequenties voor politiek en verticale lijnen in overheden en voor het beleidsambtelijke vakmanschap. Het vakmanschap omvat kennis van onderzoeksmethoden en -technieken, methoden om openheid in beleidsontwikkeling én (interactieve) toekomstverkenningsmethoden. Dat is geen sinecure en vereist opleiding en ervaringsopbouw. Tegelijkertijd zijn de afgelopen jaren bij drie ministeries masterclasses georganiseerd die kennis en ervaring delen over onderzoekskennis, toekomstverkenning en open beleidsontwikkeling. Daarmee is een vaardighedenfundament ontwikkeld waarop kan worden voortgebouwd.

9.9 Vooruitblik: hoe verder met OMSBO in Nederland?

Aan het eind van dit proefschrift rest de vraag 'Hoe verder met OMSBO in Nederland?'

De ontwikkeling, kwaliteit en structuur van reguliere instituties is een belangrijke factor geweest in de ontwikkeling van de democratie en de economische standaard in de westerse landen. Deze instituties zijn (mede) verantwoordelijk voor een balans tussen elites en burgers en de mate waarin deze elites resources naar zich konden toetrekken (De Soto, 2000; Acemoglu & Robinson, 2012). Een balans die in de loop van de eeuwen een verschuiving heeft ondergaan richting openheid (toenemende invloed van meer actoren op de sturing van een land), maakte een brede welvaartsontwikkeling mogelijk. Daarvoor was het nodig dat die actoren ook eigen bezittingen konden hebben. De Soto (2000: 11) zoomt in op de formele rechtspraak en registratie van eigen bezit:

'The Western nations have so successfully integrated their poor into their economies that they have lost even the memory of how it was done, how the creation of capital began back when, as the American historian Gordon Wood has written, 'something momentous was happening in the society and culture that released the aspirations and energies of common people as never before in American history.' The 'something momentous' was that Americans and Europeans were on the verge of establishing widespread formal property law and inventing the conversion process in that law that allowed them to create capital'
(De Soto, 2000: 11).

Acemoglu & Robinson (2012: 74-75) sluiten aan bij De Soto maar voegen er een succesvariabele aan toe waarmee de verschuiving in de balans tussen elite en burgers wordt geduid: inclusie en bijbehorende inclusieve instituties, die ze omschrijven als:

'Those that allow and encourage participation by the great mass of people that make the best use of their talents and skills and that enable individuals to make the choices they wish Inclusive economic institutions require secure property rights and economic opportunities not just for the elite but for a broad cross-section of government'
(Acemoglu & Robinson, 2012: 74-75).

Acemoglu & Robinson (2012) duiden vervolgens de politiek als:

'The process by which a society chooses the rules that will govern it'
(Acemoglu & Robinson, 2012: 79).

De vorm van de politieke instituties, en de wijze waarop deze sturen, is daarbij een resultante van dit proces. De instituties bepalen wie macht heeft waarover in de samenleving respectievelijk hoe die macht kan worden ingezet. De vraag wordt geopperd of nieuwe inclusieve instituties wenselijk zijn. Een vooronderstelling daarbij is dat 'inclusie' bij de aanpak van 'wicked problems', een ruimere invulling dient te krijgen omdat er sprake is van meer stakeholders en minder kenniszekerheid. Er zijn andere redenen denkbaar waarom inclusie van belang is. Bijvoorbeeld omdat 'inclusie' een politiek middel kan zijn om de door Piketty (2014) gesignaleerde toenemende ongelijkheid het hoofd te bieden. Acemoglu & Robinson (2012) laten zien dat, mocht toenemende ongelijkheid leiden tot inperking van de spreiding van de politieke macht, er sterke economische repercussies kunnen optreden. Ze schrijven:

'Inclusieve politieke instituties die de macht breed spreiden, maken vaak een eind aan economische instituties die de meerderheid van de bevolking uitbuiten, barrières opwerpen voor economische activiteiten en het functioneren van de markt tegenwerken zodat slechts enkelen ervan kunnen profiteren..... inclusieve economische instituties zijn op hun beurt een voortvloeisel van inclusieve politieke instituties'
(Acemoglu & Robinson, 2012: 86-87).

Als er in landen sprake is van 'extractieve instituties' (beperkt aantal partijen die aan de economische touwtjes trekken en daar de revenuen van plukken) laten beide auteurs zien dat innovatie wordt belemmerd en behoud van het oude prevaleert ten behoeve van het waarborgen van gevestigde posities. In die zin is de gedachte dat onze 'beperkt inclusieve polderinstituties', mede door de opkomst van social media en andere technologieën, aan revisie toe zijn, niet onlogisch.

Dat kan volgens Dijstelbloem (2007), die verwijst naar Beck (1992), niet door de weg terug naar vroeger. Als de huidige politiek een legitimiteitscrisis doormaakt, dan is:

'Het idee dat nationale parlementen een inhaalslag zouden kunnen maken door de verschillende vormen van politiek weer onder centrale democratische controle te brengen volgens Beck gedoemd om te falen omdat de moderne samenleving geen centraal controleorgaan meer kent dat alle informatiestromen bijeen kan brengen en haar sturend vermogen aan de maatschappij kan opleggen'
(Dijstelbloem, 2007: 18).

Dit onderzoek laat zien dat er sprake lijkt van 'systeeminertie' die zich uitdrukt in harde ongeschreven regels. De weg terug kan niet volgens Dijkstra, maar bij de weg vooruit moet rekening worden gehouden met harde ongeschreven regels. In dit kader lijkt het zinvol aan te bevelen OMSBO institutioneel te professionaliseren.

Dat kan via oprichting van een Instituut Waarborg Participatieve Democratie, een overheidsorganisatie die periodiek bij andere overheidsorganisaties de kwaliteit en professionalisering van OMSBO checkt door bijvoorbeeld 'Appreciative Inquiry-achtige' visitaties.

Doel van een Instituut Waarborg Participatieve Democratie is professionaliseren van de participatieve democratie voorbij het updaten van de representatieve democratie. Daarbij gaat het er niet om overheidsorganisaties af te straffen voor wat ze niet doen met betrekking tot OMSBO, maar vooral te kijken naar wat er goed gaat en hoe dat uitgebreid kan worden door middel van 'positieve visitaties' op wettelijke basis. Een en ander naar analogie van het 'waarderend auditen' waarover Van de Wetering (2008: 3) schrijft:

'Waarderende vragen leggen een relatie naar het verhaal over een situatie dat de beleving en intrinsieke motivatie van mensen bevat. In de beleving zit het gevoel waardoor mensen worden gemobiliseerd. "Wauw, daar doe ik het nu voor!", "Dat vind ik nu echt belangrijk!", "Dat raakt me!". Dat stimuleert de intrinsieke motivatie om zaken te willen verbeteren. Een positieve vraag nodigt uit tot leren en tot reflectie. Bij vragen naar oorzaken van problemen kan dat bij medewerkers in interne audits weleens een defensieve houding oproepen. Ook onzekerheid en angst dat de persoon erop wordt afgerekend nodigt minder uit tot leren. Een positieve vraag is waarderend en geeft de persoon vertrouwen over het onderwerp en zichzelf. Het stimuleert om na te denken en daarmee is de eerste stap tot een verbeterklimaat gezet. Uitgangspunt bij waarderende vragen stellen in een audit is de gedachte dat het "glas halfvol" is in plaats van "halfleeg". De vraag draagt als het ware de positieve veronderstelling van het halfvolle glas op de gedachten van de ander over'
(Van de Wetering, 2008: 3).

Op deze manier worden de gevonden harde ongeschreven regels in functie van democratische vernieuwing gebruikt. Mede vanuit de inzichten van Acemoglu & Robinson (2012) bezien, wordt dan een 'erkende' inclusie van unusual suspects in beleidsprocessen bewerkstelligd. Naast een Instituut Waarborg Participatieve Democratie is het wenselijk ondersteuningsstructuren in het leven te roepen die een helpende hand bieden bij het ontwerpen van OMSBO-aanpakken in de vorm van zogenaamde Future Centers.

Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is bijna een decennium lang een zgn. Future Center actief geweest dat in de onderstroom een bijdrage leverde aan de vormgeving en realisatie van minder gesloten aanpakken. Dvir, Schwartzberg, Avni, Webb & Lettice (2006) schrijven over Future Centers o.a. het volgende:

'The first future center was conceptualized by Leif Edvinsson and established by Skandia, a Swedish insurance company, in 1997 (Edvinsson, 2003). Since then, additional public and commercial future centers have been created. Although little has been written on them in the literature, future centers are known in practice as facilitated working environments which help organizations prepare for the future in a proactive, collaborative and systematic way. They are used to create and apply knowledge, develop practical innovations, bring citizens in closer contact with government and connect end-users with industry. They are used by government organizations for developing and testing citizen-centered, future-proof policy options with broad acceptance by stakeholders' (Dvir, Schwartzberg, Avni, Webb & Lettice, 2006: 111).

Een Future Center helpt bij praktijktoepassingen en is een kenniscentrum voor open aanpakken. Castelein (2011) zegt daarover:

'Een FC biedt een organisatie de mogelijkheid out of the box aan de slag te gaan met belangrijke ontwikkelingen'
Castelein (2011: 25).

Daarmee kunnen uitdagende procesontwerpen vorm worden gegeven en doorlopen. Samen met opdrachtgevers en andere voor het vraagstuk relevante en interessante stakeholders van buiten en binnen. Een Future Center voorziet:

In business as unusual waarmee waarde aan het primaire proces wordt toegevoegd'
(Castelein, 2011: 25).

De inzichten die dit proefschrift oplevert bieden handvatten voor vormgeving van een Instituut Waarborg Participatieve Democratie en de invulling van Future Centers t.b.v. het professionaliseren van een participatieve democratie en vormgeving van een inclusieve samenleving.

Tot slot verdient een update van de motie-Willems twintig jaar later overweging. Deze motie kan ook nu nog worden gezien als stimulans en mogelijkheid voor ambtenaren in de rijksoverheid om gelegitimeerd nieuwe manie-

ren van beleidsontwikkeling te verkennen en te ontwikkelen. Het uitvoeren van de motie-Willems blijkt, kijkend naar de gevonden ongeschreven regels, gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Als de Tweede Kamer deze motie unaniem heeft aangenomen, mag de Kamer eraan worden herinnerd te helpen met het vormgeven van deze motie, een bijdrage te leveren aan de verdere verspreiding en toepassing van OMSBO en daarmee in de samenleving een nieuw niveau van professionele inclusie te laten ontstaan. Het 'primaat van de politiek' zou meer het 'primaat van de participatie' dienen te worden. In balans met een centraal gezag dat zijn handhavingstaken verantwoord kan blijven uitvoeren.

Literatuur

Aarnink, E. (2013) Misbruik van voorwetenschap. Verkregen op 4 april 2014 via <http://hdl.handle.net/1820/5072>

Academie voor wetgeving (2011) Rapport van het symposium: De risico-regelreflex in het openbaar bestuur. Verkregen op 28 februari 2014 via <http://tinyurl.com/q5546s2>

Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012) *Why Nations Fail: The Origins Of Power, Prosperity, And Poverty*. New York: Crown Business.

Adams, D. and Hess, M. (2001) 'Community in public policy: fad or foundation?', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 60 No. 2, pp. 13-23.

Aken, J. V., & Andriessen, D. (2011) *Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek: wetenschap met effect*. Den Haag: BoomLemma.

Van Aken, J. (2013) *Design Science Research in Management Combining Rigour with Relevance to Support Informed Management Action*. Eindhoven: University of Technology.

Allio, R. J. (2003) Russell L. Ackoff, iconoclastic management authority, advocates a 'systemic' approach to innovation. *Strategy & Leadership*, 31(3), 19-26.

Anderson, M. S. (2007) Collective openness and other recommendations for the promotion of research integrity. *Science and Engineering Ethics*, 13(4), 387-394.

Anderson, C. (2013) *Makers: de nieuwe industriële revolutie*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam.

Andriessen, D. (2011) Wat is jouw onderzoeksparadigma? Verkregen op 21 september 2013 via <http://www.onderzoekcoach.nl/category/publicaties/>

Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Ashby, W.R. (1956) *Introduction to Cybernetics* London: Chapman & Hall.

Ambrosini, V., & Bowman, C. (2001) Tacit knowledge: Some suggestions for operationalization. *Journal of Management Studies*, 38(6), 811-829.

Ankersmit, F. (2008) De plaag van de transactiestaat. In: Ankersmit, F. & Klinkers, L. red. (2008). In: *De tien plagen van de staat: de bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Genneep.

Argyris, C. & Schön, D. (1974) *Theory in practice: increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.

Argyris, C. & Schon, D. (1978) *Organizational Learning: A theory of action approach*. Reading, MA: Addison Wesley.

Arendt, H. (1979) *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*. Harmondsworth: Penguin.

Arendt, H. (2009) *Eichmann in Jeruzalem. De banaliteit van het kwaad*. Amsterdam: Olympus.

Australian Public Service Commissio (2007) *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective* Australia: Commonwealth of Australia.

Babiak, P., & Hare, R. D. (2009) *Snakes in suits: When psychopaths go to work*. HarperCollins.

Bandler, R., & Grinder, J. (1975) *The Structure of Magic: A book about language and therapy*. Palo Alto, CA: Science and Behaviour Books.

Bang, H., P. (2002a) *Cultural Governance: A New Mechanism for Connecting System and Lifeworld*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 6, Turin, 22-27 March 2002.

Bang, H., P. (2002b) *Cultural Governance and Everyday making: A New Systems Strategy Meeting a New Tactics of Self-Governance*, XV World Congress of Sociology, RCo3, 7-13 July 2002, Brisbane, Australia.

Barker, J. (1992) *Paradigms: The business of discovering the future* NY: HarperBusiness.

Barker, J. (1996) *Paradigma's: mentale modellen voor de toekomst*. Schiedam: Scriptum.

Barker, J. A. (2002) *The new business of paradigms*. Star Thrower Distribution. Verkregen op 26 september 2013 via: http://www.thenewbusinessofparadigms.com/media/preview/Transcript21stCentPreview_NBOP.pdf

- Bateson, G. (1979) *Mind and nature: A necessary unity* (p. 38). New York: Dutton.
- Batens, D. (2012) Bedoelingen en principes: een onverwachte relatie. *Door denken en doen: essays bij het werk van Ronald Commers*, 93-106.
- Bauman, Z (2002) *Society under siege*. Oxford: Polity Press.
- Bauman, Z. (2013) *Modernity and ambivalence*. John Wiley & Sons.
- Beck, D. & Linscott, G. (1991) *The Crucible: Forging South Africa's Future*. Denton: New Paradigm Press.
- Beck, D.E. & Cowan, C.C., (1996) *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership and Change*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Beck, U. (1992) *Risk Society*. London: Sage.
- Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bekker, M. & Veerman, L. (2009) *Gezondheidseffectschatting: wetenschappelijke onderbouwing en beleidscoördinatie van intersectoraal gezondheidsbeleid*. Assen: Van Gorcum B.V.
- Benedictus, R.J. (2013) Hannah Arendt: Eichmann en de 'banaliteit van het kwaad'. Verkregen op 6 maart 2015 via <http://www.isgeschiedenis.nl/citaat-uit-het-nieuws/hannah-arendt-eichmann-en-de-banaliteit-van-het-kwaad/>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1991) *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge* (No. 10). Penguin UK.
- Berkum, M. (2009) *Ik netwerk, dus ik ben: een explorerend onderzoek naar netwerkmanagement*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boedeltje, M. & Graaf, L. de (2004) Draagvlak nader bekeken: Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief. Paper voor het politicologenetmaal, 26 en 27 mei 2004, Antwerpen.

Boekhof T., Iske P. & Weggeman M. (2009) Kenniseconomie vraagt actieve houding. Verkregen op 17 april 2016 via [http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article978923.ece/Kenniseconomie_vraagt_actieve_houding?service=Print\[28-7-2010](http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article978923.ece/Kenniseconomie_vraagt_actieve_houding?service=Print[28-7-2010)

Boogers, M. J. G. J. A., Schaap, L., van den Munckhof, E. D., & BA, N. K. M. (2009) Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 29-49.

Brouwer, S., & Huitema, D. (2010) Beleidsondernemers in het waterbeheer. *H 2 O*, 43(1), 10.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995) *Netwerkmanagement*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1998) Procesmanagement, *Bestuurswetenschappen*, 52 (2). pp. 120-134

Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E. ten, & Veld, R. J. in 't (2002) *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

Bruin, H. de & Heuvelhof, E. ten (2007) *Management in netwerken*. Den Haag, Uitgeverij Lemma.

Bruins, A. (2006) Ondernemerschap en strategie in het MKB. *Zoetermeer: EIM*.

Bruijn, H. de (2011) *Framing. Over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Atlas.

Bovens, M. e.a. (1996) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Burns, T. R., Flam, H., & De Man, R. (1987) *The shaping of social organization*. London: Sage Publications.

Castelein, A.I.M. (2011) Samenspel tussen leren en werken – concept Learning & Future Center. *NSCU, december 2011*, 24-25.

Castells, M. (1996) *The rise of the network society. The information age: Economy, Society and Culture, Volume I*. London: Blackwell.

Castells, M. (2000) Materials for an exploratory theory of the network society

British Journal of Sociology Vol. No. 51 Issue No. pp. 5-24 ISSN 0007 1315.

Christensen, C. M. (2003) *The innovator's dilemma: the revolutionary book that will change the way you do business* (p. 320). New York, NY: HarperBusiness Essentials.

Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1988) The empowerment process: Integrating theory and practice. *Academy of management review*, 13(3), 471-482.

Cooperrider, D. L., & Srivastva, S. (1987) Appreciative inquiry in organizational life. *Research in organizational change and development*, 1(1), 129-169.

Cooperrider, D. L., Whitney, D. K., & Stavros, J. M. (Eds.). (2003) *Appreciative inquiry handbook* (Vol. 1). Berrett-Koehler Store.

Cooperrider, D. L., Whitney, D. K., & Stavros, J. M. (Eds.). (2003) *Appreciative inquiry handbook* (Vol. 1). Berrett-Koehler Store.

Cowan, C. & Todorovic, N. (2000) Spiral dynamics: the layers of human values in strategy. *Strategy & Leadership*, 28 (1), 4-12.

Cowan, Christopher C. and Todorovic, Natasha (eds.) (2005) *The Never Ending Quest: Dr. Clare W. Graves Explores Human Nature*. Santa Barbara, CA: ECLET Publishing.

Crozier, M. (1964) *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Daemen, H. H. F. M., & Thomassen, J. J. A. (1989) Afstand tussen burgers en overheid. In A. Hoogerwerf (Ed.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Dahrendorf, R., & Dahrendorf, R. (Eds.). (1982) *Europe's economy in crisis*. Weidenfeld and Nicolson.

Damme, J. van, & Brans, M. (2008) Over het design en management van inspraakprocessen. België: Katholieke Universiteit Leuven.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2005) *The SAGE handbook of qualitative research*. Sage.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011) *The SAGE handbook of qualitative research*. Sage.

Dick, B. (2001) Action research: action and research. In Sankaran, S., Dick, B., Passfield, R. and Swepson, P. (Eds). *Effective Change Management Using Action Learning and Action Research*. Lismore: Southern Cross University Press.

Diefenbach, T. & Sillince, J.A.A. (2011) Formal and Informal Hierarchy in Different Types of Organization *Organization Studies* 2011 32(11): 1515-1537
DOI: 10.1177/0170840611421254

Diefenbach, T., & By, R. T. (Eds.). (2012) *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy: From the Bureau to Network Organisations* (Vol. 35). Emerald Group Publishing.

Dijstelbloem, H. O. (2007) *De democratie anders: politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Dijstelbloem, H. (2008) *Politiek vernieuwen: op zoek naar publiek in een technologische samenleving*. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.

Dickens, L., & Watkins, K. (1999) Action research: rethinking Lewin. *Management Learning*, 30(2), 127-140.

Dilts, R., & Zolno, S. (1991) Skills for the New Paradigm: Lessons from Italy. Proaction Associates.

Dilts, R. (1994) *Strategies of Genius: Volume I*. California: meta Publications.

Dilts, R. (1998a) *Modeling With NLP*. California: Meta Publications. P. 28.

Dilts, R. (1998b) Article of the month. California: Nlpu.com. Verkregen op 17 januari via <http://www.nlpu.com/Articles/artic15.htm>

Dohmen, J. & Wester, J. (red.) (2014) *Operatie 'werk Arthur de deur uit' - Dagboek van een ongewenste werknemer*. Amsterdam: Bertram + de Leeuw uitgevers.

Drucker, P. F. (1993) *De post-kapitalistische maatschappij: onze maatschappij van organisaties, het staatsbestel en kennis*. Scriptum, Schiedam.

Drucker, P. F. (1994) The theory of the business. *Harvard business review*, 72(5), 95-104.

Drucker, P. F. (2004) *The Daily Drucker: 366 Days Of Insight And Motivation For Getting The Right Things Done* Peter F. Drucker, Publish.

Dvir, R., Schwartzberg, Y., Avni, H., Webb, C., & Lettice, F. (2006) The future center as an urban innovation engine. *Journal of knowledge management*, 10(5), 110-123.

Dynamiek, P. (2008) Vormgeven aan de strategische functie bij de overheid. *M&O*, nr. 1,5-19.

Ebeling, W., & Schweitzer, F. (2002) Zwischen Ordnung und Chaos. Komplexität und Ästhetik aus physikalischer Sicht. *Gegenworte, Zeitschrift für den Disput über Wissen. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Heft 'Wissenschaft und Kunst'*, 46-49.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998) *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J. (diss.) (2000), *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J., Teisman, G.R., & Reudink, M. (2003) *De 'LAT-relatie' tussen interactief beleid en besluitvorming: Naar een handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming*. Rotterdam: Centrum voor Publieksmanagement.

Edelenbos, J. (2005) Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (1), 111-134.

Edelenbos, J. & Klijn, Erik-Hans (2005a) Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 417-446.

Edelenbos, J en E.H. Klijn, (2005b) De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 4, pp. 281-305.

Edelenbos J., Klok, P.J., Domingo, A. & Van Tatenhove, J. van (2006) Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.

Edwards, E. (2002) Public Sector Governance – Future Issues for Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 61(2), 57-59.

Einstein, A. (2005) Albert Einstein Quotes. *Brainy Quote*: <http://www.brainy-quote>.

Entman, R. M. (1993) Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.

Erlandson, D. A. (Ed.). (1993) *Doing naturalistic inquiry: A guide to methods*. Sage.

Frazier, G. L., & Summers, J. O. (1984) Interfirm influence strategies and their application within distribution channels. *The Journal of Marketing*, 43-55.

Frenkel, D. (1994) De tweede jeugd van entropie. In *Radar* (pp. 145-162) Aramith uitgevers.

Fiol, C. M., & Lyles, M. A. (1985). Organizational learning. *Academy of Management review*, 10(4), 803-813.

Fluit E. van der, Van Nistelrooij, A., De Wilde, R. & Van der Zouwen, T. (2013) Van transitie naar fundamentele verandering in het sociale domein. Verkregen op 3 februari 2014 via <http://www.alignment.nu/over-ons/artikelen/>

Frissen, P.H.A. (1999) *De lege staat*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.

Frissen, P.H.A. (2002) *De staat*. Amsterdam: De Balie.

Frissen, P.H.A. (2009) *Gevaar verplicht: over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Fukuyama, F. (2011) *De oorsprong van onze politiek. Van de prehistorie tot de Verlichting*. Amsterdam/Antwerpen: Amsterdam: Uitgeverij Contact.

Fuller, R. W. (2001) A new look at hierarchy. *Leader to leader*. Hesselbein & Company, 6-12.

- Fuller, R. W. (2003) *Somebodies and nobodies: Overcoming the abuse of rank*. B. J. Sandesara (Ed.). Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- Fuller, R. W. (2006) *All rise: Somebodies, nobodies, and the politics of dignity*. Berrett-Koehler Publishers.
- Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Geertz, C. (1973) *The interpretation of cultures: Selected essays* (Vol. 5019). Basic books.
- Geertz, C. (1994) Thick description: Toward an interpretive theory of culture. *Readings in the philosophy of social science*, 213-231.
- Gersick, C. J. 1991. Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, 16: 10-36.
- Geus, A. de (1997) *Levende ondernemingen*. Schiedam: Scriptum.
- Gilbreth, F.B. & Gilbreth L.M. (1917) *Applied Motion Study: a collection of papers on the efficient method to industrial preparedness*.
- Gilsdorf, J. W. (1998) Organizational rules on communicating: How employees are-and are not-learning the ropes. *Journal of Business Communication*, 35(2), 173-201.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2009) *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New Jersey: Transaction Books.
- Goulding, C. (2002) *Grounded theory: A practical guide for management, business and market researchers*. CA: Sage.
- Graaf, G. de, & Huberts, L. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. Verkregen op 5 februari via https://www.researchgate.net/profile/Gjalt_Graaf/publication/236677415_Integriteit_in_het_Nederlands_openbaar_bestuur/links/545a01910cf26d5090ad40f3.pdf
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1992) *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho BV.

Graaf, L. de (2007) *Gedragen beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.

Graves, C.W. (1965) *Man: An Enlarged Conception of His Nature*, paper presented before the Second Annual Conference on the Cybercultural Revolution at the Hotel Americana in New York City, New York on May 27, 1965. Verkregen op 11 april 2014 via http://www.clarewgraves.com/articles_content/1965/1965_enlarged_conception.html

Graves, C. W. (1970) Levels of Existence: an Open System Theory of Values. *Journal of Humanistic Psychology*, 10(2), 131-155.

Graves, C. W. (1974) *Human Nature Prepares for a Momentous Leap*. The Futurist, april, pp. 72-87.

Graves, C.W. (1981) *Summary statement, the emergent cyclical, human nature model of the adult human biopsychosocial systems*. Verkregen op 29 april 2013 via http://www.clarewgraves.com/articles_content/1981_handout/1981_summary.pdf

Grit, R. (2005) *Projectmanagement*. 6e druk, Noordhoff Uitgevers BV.

Guba, E. G. (86) & Lincoln, YS (1989) *Fourth generation evaluation*.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994) Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2, 163-194.

Gurley Brown, H. (1962) *Sex and the single girl*. New York: Geis.

Haanel, C.F. (1924) *The New Psychology* U.S.: C.F. Haanel.

Habermas, J. (1985) *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, J. (1997) *Vom sinnlichen Eindruck zum symbolischen Ausdruck* (Vol. 1233). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hales, C. (2002) Bureacracy-lite and Continuities in Managerial Work. *Britisch Journal of management*, Vol. 13(1): 51-66.

Hakvoort, L.M. & Heer, M. de (red.) (1994) *Departementen in beweging*. Den Haag: VUGA.

Harris, M. (1976) History and significance of the emic/etic distinction. Annual review of anthropology, 5, 329-350.

Heldeweg, M. A. (2006) *Bestuursrecht en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Heffen, O. van (1993) Beleidontwerpen en omgevingsfactoren: vier alternatieve strategieën. In O. van Heffen & M.J.W. Twist (red.), *Beleid en wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen* (pp. 67-81).

Hendriks, F. (2012) *Democratie onder druk: over de uitdagingen van de stemmingendemocratie* Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.

Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001) Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening. *Beleid en Maatschappij*, 28(2), p. 106-119.

Hendry, J. (2013) *Management* Amsterdam: University Press.

Herold, M. (2005) The 'Knowledge Based Networking Nation'. Verkregen op 5 juli 2013 via http://www.managementissues.com/globalisering/globalisering/the_'knowledge_based_networking_nation'_.20050424289.html

Herold, M. (2007) *De spiraal van waarden en denken*. Amstelveen: Uitgeverij Symbolon.

Herold, M. (2008a) *Ondernemen natuurlijk!* Leiden: Managementissues.com

Herold, M. (2008b) De waarden/competentieverwarring. Verkregen op 17 januari via <http://www.managementissues.com/index.php/kennismanagement/79-kennismanagement/490-de-waardencompetentieverwarring>

Herold, M. (2009) Netwerken: evolutie of noodzakelijke revolutie. Verkregen op 13 september 2014 via <http://www.managementissues.com/index.php/spiral-dynamics/73-spiral-dynamics/545-netwerken-evolutie-of-noodzakelijke-revolutie>

Herold, M. (2011) Modelleren als basis voor het ontwerpen van protocollen. In: Aken, J. V., & Andriessen, D. (red.) *Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek: wetenschap met effect*. Den Haag: Lemma.

Herold, M. (2012) Scientific (Knowledge)Management Next Generation. Verkregen op 31 januari 2016 via <http://www.managementissues.com/index.php/organisatiemanagement/76-management/763-scientific-knowledgemanagement-next-generation>

Herold, M. (2013) 'Beleidsambtenaren, ongeschreven regels en openheid in de beleidsontwikkeling', *Beleidsonderzoek Online*, 2013-05, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000022

Heylighen, F. (2002) Complexiteit en evolutie. *Cursusnota's 2003-2004*.

Hisschemöller, M. (1993) *De democratie van problemen: de relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU uitgeverij.

Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995) Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.

Hoesel, P. van (2008) *Partij voor eenvoud: een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid* Den Haag: SDU uitgevers.

Hofstede, G. & Hofstede G.J. (2005) *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Uitgeverij Contact.

Homan, Th. (2013) *Het Et-Cetera principe*. Den Haag: Academic Service.

Hoogerwerf, A. (1987) Beleid berust op vooronderstellingen: de beleidstheorie. In: Lehning, P. e.a. (red.) *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel/Amsterdam: Boom, pp.23-40.

Houppermans, M. K. (2011) *Twee Kanten van de Medaille: een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*. Faculty of Social Sciences (FSS).

Hufen, J.A.M. (2009) Het Nationaal Innovatiesysteem. Zoekende naar een beleidsperspectief voor onze kenniseconomie. Verkregen op 4 mei 2014 via www.qaplus.info

Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.

Iersel, W. van, Bouwhuis, B. & Herold, M. (2007) Spiral Dynamics & Compliance. Verkregen op 23 juni 2013 via http://www.managementissues.com/spiral_dynamics/spiral_dynamics/spiral_dynamics_%26_compliance._20070117418.html

Ikerd, J. (1997, January). Understanding and managing the multi-dimensions of sustainable agriculture. In *Southern Region Sustainable Agriculture Professional Development Program Workshop*.

Jackson, P.Z. & MacKergow, M. (2003) *Oplossingsgericht denken*. Zaltbommel: Uitgeverij Thema.

Jolly, R. D. (2003) *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur* (Doctoral dissertation, Erasmus University Rotterdam).

Jong, J. de et al. (2008) *Kafka in de polder*: Handboek voor opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie. Den Haag: SDU.

Kalk, E. (1998) De geest is uit de fles. Slotbeschouwing. In: Edelenbos, J. & R. Monninkhof (red.), *Spanning in interactie* (pp. 210-214). Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Kaplan, A. (1964) *The Conduct of Inquiry: methodology for behavioral science* (San Francisco, Chandler).

Karssing, E.D. & S. Spoor (2010) Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid. In: E.D. Karssing & M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag: BIOS, p. 7281.

Kats, E., Glastra, F. Gussen-Bentham, I. & Lakerveld, J. van (2013) Praktijkgericht onderzoek en professioneel handelen: een voorbeeld van een onderzoeksstrategie. In: Jong, H. de, P. Tops & M. van der Land (2013). *Prikken in praktijken. Over de ontwikkeling van praktijkonderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Kettl, D.F. (2000) *The Transformation of Governance: Globalisation, Devolution and the Role of Government*. Discussion paper, National Academy of Public Administration, June, Albuquerque.

Kickert, W. J. (2003) Beneath consensual corporatism: Traditions of governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119-140.

Kim, D.H. (1993) The link between individual and organizational learning. *Sloan Management Review Fall*, 37-50.

Kim, B. (2001) Social constructivism. In M. Orey (Ed.), *Emerging perspectives on learning, teaching, and technology*. Available Website: <http://www.coe.uga.edu/epltt/SocialConstructivism.htm>

Klijn, E.H. (2005) Netwerken als perspectief op beleid en de uitvoering van beleid *Beleidswetenschap*, nr. 4, 32-54.

Klok, H. J. (2009). Van idee tot CJG (Master's thesis). Verkregen op 4 februari 2017 via <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/35783/scriptie%20Joost%20Klok.pdf?sequence=2>

Koohang, A, Harman, K. & Britz, J. (eds.) (2008) *Knowledge Management: Theoretical Foundations*. Santa Rosa, California: Informing Science Press.

Klinkers, L. (2002) *Beleid begint bij de samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij.

Koppenjan, J., Bruijn, J. de, Kickers, W. (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.

Koppenjan, J., Kars, M. & Voort, H. van der (2007) Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. Gepubliceerd in: *B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jaargang 34, nr. 4, 2007, pp. 210-225
<http://repub.eur.nl/res/pub/22607/Verticale%20politiek%20in%20horizontale%20netwerken%2028-10-07.pdf>

Kor, R., Wijnen, G., & Weggeman, M. (2007) *Meesterlijk organiseren: handreikingen voor ondernemende managers*. Kluwer.

Korsten, A.F.A (1999) Rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus

Bureaupolitiek, verkokering, stammenstrijd, samenwerking. Verkregen op 22 augustus via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Rivaliteit%20en%20strijd%20tussen%20ambtelijke%20bureaus.pdf>

Korsten, A. (2001) Wat een manager doet met een beleidsprobleem? Verkregen op 5 mei via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Wat%20een%20manager%20doet%20met%20beleidsproblemen.pdf>

Korsten, A. (2003) Inleiding in de bestuurskunde. Verkregen op 5 mei via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Inleiding%20in%20de%20bestuurskunde.pdf>

Korsten, A. (2007) Samenwerken in ketens en ketenmanagement. Retrieved on june 5, 2011, from <http://arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Samenwerken%20in%20ketens%20en%20ketenmanagement.pdf>

Korsten, F.A. (2015) Bestuurders tegenspreken noodzakelijk. Verklaring voor de val van bestuurders en de betekenis van gebrek aan tegengeluiden daarbij? Verkregen op 6 maart 2015 via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Bestuurders%20tegenspreken.pdf>

Korzybski, A. (1948): *Science and sanity: an introduction to non-Aristotelian systems and general semantics* (3rd edn). Lakeville, CT: The Internal Non-Aristotelian Library.

Korzybski, A. (1994) *Science and sanity: An introduction to non-Aristotelian systems and general semantics*. Institute of GS.

Kovecses, Z. (2010) *Metaphor: A practical introduction*. Oxford University Press.

Kreijveld. (2013) *Samen Slimmer. Hoe de 'wisdom of crowds' onze samenleving zal veranderen*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Krijger, E., Driest, P., & Stoelenga, B. (2002) De integrale medewerker. Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV).

Kuiper, D. T. (1992) Christelijk onderwijs in een ontsuilende samenleving. *Christen democratische verkenningen*, 137.

Kupchan, C. A. (2012) Democratic Malaise: Globalization and the Threat to the West, *The. Foreign Aff.*, 91, 62-67.

Kuypers, P. (2001) Rooksignalen: opstellen over politiek en bestuur. Amsterdam: de Balie.

Lakoff, G., & Johnson, M. (1980a) The metaphorical structure of the human conceptual system. *Cognitive Science*, 4(2), 195-208.

Lakoff, G., & Johnson, M. (1980b) Conceptual metaphor in everyday language. *The journal of Philosophy*, 77(8), 453-486.

Landin, M. (2014) Secretaresse is de baas. *Historia*, 9(8). Verkregen op 3 januari 2015 via <http://www.managementissues.com/index.php/cultuuranalyse/80-cultuuranalyse/865-flirt-je-een-weg-omhoog-in-historisch-perspectief>

Ledeneva, A. (2001) Unwritten rules: How Russia really works. Verkregen op 10 september 2015 via http://cer-staging.thomas-paterson.co.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e246_unwritten_rules-2203.pdf

Leede, J. de (1997) *Innoveren van onderop: over de bijdrage van taakgroepen aan product en procesvernieuwing* Enschedé: Twente Publications.

Levy, S (2011) Steve Jobs, 1955-2011. Verkregen op 22 september 2013 via <http://www.wired.com/business/2011/10/steve-jobs-1955-2011/all/1>

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. Naturalistic inquiry. 1985. VALLES, M. *Técnicas*.

Linden, A. & Perutz, K. (1997) *Mindworks*. New York: Berkly Books.

Lipietz, A. (1996) The New Core-Periphery Relations: the Contrasting Examples of Europe and America. In: *The State and the Economic Prosess*. Naastepad, C.W.M & Storm, S. (red.) UK: Edward Elgar Publishing Unlimited.

Lipsky, M. (1980) *Street level bureaucracy and the dilemmas of the individual in public service*. New York: Russel Sage Foundation.

Lubberdink, H. G. (1982) *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur* (Doctoral dissertation, University of Groningen).

Luhman, N. (1984) *Soziale Systeme. Grundrisse einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt Am Main: Suhrkamp.

Luyendijk, J. (2010) *Je hebt het niet van mij, maar...* Amsterdam: Uitgeverij Podium B.V.

Luyendijk, J. (2015) *Dit kan niet waar zijn*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.

Mak, G. (2013) *In Europa (deel I)*. Amsterdam: Uitgeverij Olympus.

Mak, G. (2012) *Mijn land: een minigeschiedenis voor beginners*. Maartensdijk: B for Books.

Magnée, M. J., Cox, I. M., & Teunisse, J. P. (2015) eHealth onderzoek ter ondersteuning van mensen met autisme: Op weg naar richtlijnen voor praktijkgericht onderzoek. *Stem-, Spraak- en Taalpathologie*, 20.

March, J. G. (2010) *Rediscovering institutions*. SimonandSchuster. com.

March, J. G., Schulz, M., & Zhou, X. (2000) *The dynamics of rules: Change in written organizational codes*. CA: Stanford University Press.

Oost, H., & Markenhof, A. (2002) Een onderzoek voorbereiden. *Baarn: HB Uitgevers*.

Martens, R. (2007) Science, knowledge, and sport psychology. *Essential Readings in Sport and Exercise Psychology*, 457-69.

Martín, M. A., & Rey, J. M. (2000) On the role of Shannon's entropy as a measure of heterogeneity. *Geoderma*, 98(1), 1-3.

McDermott, I., & O'Connor, J. (1996) *Practical NLP for managers*. Gower Publishing, Ltd.

Meindertsma, B. A. (2013) Van heilig huisje tot bodemloze put, de rol van de media in het Nederlandse publieke en politieke debat over ontwikkelingssamenwerking tussen 1995 en 2010.

Mertens, F. (1996) *Vriendelijk converseren en krachtig optreden. Over vakmanschap in de beleidsadvisering*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Metze, M. (2010) *Veranderend getij: Rijkswaterstaat In Crisis: 'Log, Te Duur, Te Ondoorzichtig', De Nieuwe Man, Een Nieuwe Koers, De 'Generaal', De Heren Zeventien, De Coup, De Leegloop, Het Verzet. Het Verhaal Van Binnenuit*. Amsterdam: Balans.

Metze, T., & Turnhout, E. (2014) Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 1-48.

Meuleman, L. (2006) Internal meta-governance as a new challenge for management development in public administration. *Director*, 31(6), 21827020.

Meuleman, L. (2008) *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.

Meuleman, L. (2009) Metagovernance: Publiek management voorbij de nieuwste managementmoden. Verkregen op 19 februari 2012 via http://www.managementissues.com/organisatietools/organisatietools/metagovernance%3a_publiek_management_voorbij_de_nieuwste_management-modes._20090926607.html

Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012) Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994) *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. CA: Sage.

Miller, G.A., Galanter, E. & Pribram, K.H. (1986) *Plans and the Structure of Behavior*. New York: Adams-Bannister-Cox.

Miller, R.B. & Heiman, S.E. *The New Strategic Selling: The Unique Sales System proven Successful by the World's best Companies*. London: Kogan Page.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Visie Open Overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *Beleidsbrief Eenvoudig Beter*. Verkregen op 28 juni 2016 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2011/06/28/beleidsbrief-eenvoudig-beter

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010) *Handout Masterclass Van Buiten naar Binnen*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Mintzberg, H. (2003) *Mintzberg over management*. Amsterdam: Atlas Contact.

Mintzberg, H. (2006) *Organisatiestructuren*. Pearson Education.

Mintzberg, H. (2010) *Managing*. Amsterdam/Antwerp: Business Contact.

Mintzberg, H. (2014) *Simply managing*. Amsterdam/Antwerp: Business Contact.

Mitchell, G. J. (1999) Evidence-based practice: Critique and alternative view. *Nursing Science Quarterly*, 12(1), 30-35.

Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.

Mulisch, H. (2010) *De zaak 40/61*. Amsterdam: Uitgeverij De Bezige Bij B.V.

Naím, M. (2015) *Het einde van macht* Amsterdam: Carrera.

Nederland T., Huygen, A. & Bouttelier, H. (2009) *Governance in de WMO: theorie en praktijk van vernieuwde governance modellen* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Neuberger, V. J. (2011) A Nudge in the Right Direction won't Run the Big Society. *The Observer*, 17.

Nieuwenkamp, R. (2001) *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Eburon.

Noordegraaf, M. (2000) *Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity*. Eburon.

Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

North, D., C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

Nuys, O. (2010) Parallellen tussen twee werelden. In: Heijden, J. van et al. *Combineer wat je hebt* Delft: Eburon p. 32-33.

O'Connor, J. & Seymour, J. (1993) *Introducing NLP: psychological skills for understanding and influencing people*. California: The Aquarius Press.

Oosterhout, D. van (2010) *Procesregie: creatief sturen op gedragen besluitvorming*. Culemborg: Van Duuren Management.

Ott, J. Steven (2012) Understanding Organisational Culture. In: Shafritz, J.M. & Hyde, A.C. (2012) *Public Administration: Classic Readings* Wadsworth: Cengage Learning.

Paauwe, J. (2004) *HRM and performance. Achieving long term viability*. Oxford: Oxford University Press.

Paauwe (2004) HRM and performance. Achieving long term viability Oxford University Press in: Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009) *Strategisch HRM in de publieke sector* Den Haag: Uitgeverij Van Gorcum, p. 13.

Packard, V. (1963) *De piramidebeklimmers*. Amsterdam: Uitgeverij H.J. Paris.

Parkinson, C.N. (1955) *Parkinson's law, and other studies in administration*. Houghton Mifflin.

Peter, L. J., & Hull, R. (1969) *The peter principle* Uitgeverij: W. Morrow.

Peter, L.J. (1973) *Peter's Panacee: hoe te zorgen dat het goed gaat*. Deventer, Uitgeverij Kluwer.

Peter, L.J. (1985) *Waarom altijd alles verkeerd gaat. Het Peter principe van vijftien jaar* Utrecht/Antwerpen: Veen.

Peter, L.J. (1986) *De Peter Piramide* Utrecht/Antwerpen: Veen.

Peters, G. & Pierre, J. (2001) Developments in intergovernmental relations towards multi-level governance. *Policy and politics* 29 no 2:131-5 The Policy Press.

Peters, M., & Robinson, V. (1984) The origins and status of action research. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 20(2), 113-124.

Pleij, H. (2014) *Botte Hollanders*. Maartensdijk: Uitgeverij B for NBooks.

Piketty, T. (2014) *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.

Poorter, M. (2005) *Democratische legitimiteit van governance networks: Een studie naar de democratische legitimiteit van governance networks in het Groene Hart en de Driehoek RZG-Zuidplas*. Diss. Msc. Universiteit van Amsterdam, p. 8.

Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1998) Interactieve beleidsvoering: typering, ervaring en dilemma's. In: *Bestuurskunde*, jrg.7, nr. 7. pp. 292-301.

Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (2013) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

Quinn, J.B., Managing Innovation: controlled chaos – big companies stay innovative by behaving like small entrepreneurial ventures, *Harvard Business Review*, May June pp 73-92.

Raad voor Openbaar Bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: ROB.

Raad voor het openbaar bestuur (2011) *Horizontaal met verticaal verbinden. De reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie*. Den Haag: ROB.

Rainey, H. G. (2009) *Understanding and managing public organizations*. Wiley.com.

Reason, P., & Rowan, J. (Eds.) (1981) *Human inquiry: A sourcebook of new paradigm research*. Chichester, UK: J. Wiley.

Reeves, M. & Deimler, M. (2012) Adaptability: The New Competitive Advantage. *Boston Harvard Business Review* pp. 52-58.

Redder, T. & Woolcock, G. (2004) In municipals True Participation of the Council Organizing feedback to the municipal council commitment from political officeholders. *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), 75-87.

Ridder, J. de & Struikema, N. (2008) De kern van de zaak? Eindrapport in het kader van de pilot kernbepalingen *Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit*.

Riege, A., & Lindsay, N. (2006) Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of knowledge management*, 10(3), 24-39.

Riepma, R. & Aken, T. van (2009) Schitterende converSatieruimteS. *IPMA ProjectieMagazine*, mei pp. 26-31.

Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (2012) Veiligheid Kleine Bedrijven. Verkregen op 18 mei 2014 via <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/veiligheid-kleine-bedrijven?gclid=CPbl2aPXtb4CFWqWtAodEGkAEw>

Rijksoverheid (2015) Integriteit Overheid. Verkregen op 27 maart 2015 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheids-instanties/integriteit-overheid>

Rijkswaterstaat (1995) Secundaire literatuuranalyse deel I: Het rapport-Glasbergen Grote wateren en het WRR-rapport Grote projecten. Haarlem, Rijkswaterstaat. Verkregen op 10 januari 2015 via <http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQF-jAA&url=http%3A%2F%2Fpublicaties.minienm.nl%2Fdownload-bijlage%2F60488%2F362865.pdf&ei=iiSxVnKsKci4OPHDgZgB&usg=AFQjCN-HD1cunbJr0xN43UnhleulDyyLrfQ>

Rijnja, G. W. (2012) *Genieten van weerstand*. Universiteit Twente.

Rittel, Horst W. J. (2013) Melvin M. Webber (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155-169. Retrieved 25 April 2013.

Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Robbins, D. (2014) Danger of Hierarchy in a Fast-Moving World. Verkregen op 5 mei 2014 via http://www.huffingtonpost.com/debbie-robins/danger-of-hierarchy-in-a-b_5187316.html?utm_campaign=Socialflow&utm_source=Socialflow&utm_medium=Tweet

Roemischer, J. (2002) The never-ending upward quest: An interview with Dr. Don Beck. *EnlightenNext Magazine*.

Rolfe, G. (2006) Validity, trustworthiness and rigour: quality and the idea of qualitative research. *Journal of advanced nursing*, 53(3), 304-310.

Roobeek, A. (1992) Een toekomst voor de verzorgingsstaat? In: Kloosterman, R. & Knaack, R. (red.) *Het Nederlandse model: Kansen en bedreigingen voor de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Roobeek, A. (1994) Strategisch Action Research in de praktijk. In: Veendrick, L. & Zeelen, J. *De toekomst van de sociale interventie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Roobeek, A. (1996) Comment: The many Faces of Post-Fordism. In: *The State and the Economic Process*. Naastepad, C.W.M & Storm, S. (red.) UK: Edward Elgar Publishing Unlimited.

Roobeek, A (2008) InterCompanyLab: Strategieontwikkeling in een Netwerkproces. Verkregen op 13 juli 2013 via <http://www.meetingmoreminds.com/artikelen/>

Roobeek, A. & Grotenhuis, F. (2011) De barrage naar het Andere Werken in de publieke sector. In: *Management in beweging*. Karssing, E, Bossert, H. & Meuleman, L. (red.). Assen: Uitgeverij Van Gorcum.

Roobeek, A. & Swart, J. de (2013) *Sustainable Business Modeling: een besluitvormingsinstrument voor duurzame bedrijfsvoering*. Den Haag, Academic Service.

Roobeek (2014) Nederland moet collectieve intelligentie naar een hoger plan tillen. Headlines pp. 2-3.

Roosbroek, S. van (2008) *Kwaliteitsmanagement als innovatie in de lokale besturen in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Rosenthal, U., Geveke, H. & Hart, P. 't (1994) Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd. *Acta Politica*, juli pp. 309-335.

Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement; sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum. P. 22.

Rozemond, K. (2012) kritische lezing van Hannah Arendts, Eichmann in Jerusalem. De complexiteit van het kwaad. *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 41, 1.

Ruijters, M. (2006) *Liefde voor leren: over diversiteit van leren en ontwikkelen in en van organisaties*. Deventer: Kluwer.

Sandelowski, M. (1993) Rigor or rigor mortis: The problem of rigor in qualitative research revisited. *Advances in nursing science*, 16(2), 1-8.

Sargut, G. & McGrath (2012) Learning to live with complexity. In: Boston Harvard Business Review, pp. 44-50.

Schrijver, J. (2013) *Wachten op het omslagpunt (Expeditie bestuursbeleid): verkenning van het governancedenken in bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Schein, E. (2010) *Organization culture and leadership*. CA: Jossey-Bass. Verkregen op 10 september 2010 via http://www.ehs-club.com/Files/library/file/20150211/20150211124427_6412.pdf

Schön, D. & Rein M. (1994) *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books, New York.

Scott, J.C. (1999) *Seeing like a state* New Haven: Yale University Press.

Scott-Morgan, P. (1993) *Removing Barriers to Change:*

The Unwritten Rules of the Game. Verkregen op 23 juni 2013 via http://www.adlittle.com/prism-articles.html?&no_cache=1&view=104

Scott-Morgan, P. (1995) *De ongeschreven regels van het spel*. Groningen: Boekwerk.

Senge, P. (1990) *The fifth discipline: The art & Practice of The Learning Organisation*. New York: Doubleday.

Shafritz, J.M. & Hyde, A.C. (2012) *Public Administration: Classic Readings*. Wadsworth: Cengage Learning

Schillemans, T. (2008) Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. Verkregen op 21 maart 2015 via <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/236036/2008%20Regelruimte.pdf?sequence=1>

Smaling, A. (2010). Constructivisme in soorten. *Kwalon* 43, jaargang, 15.

Schmidt, E., & Cohen, J. (2013) *De digitale lente*. Business Contact.

Slingerland, E. (2014) *Proberen niet te proberen*. Amsterdam: Maven Publishing.

Schumpeter, J. A. (1934) *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle* (Vol. 55). Transaction publishers.

Soest, J. L. (1960) Orde en wanorde. *Statistica Neerlandica*, 14(3-4), 249-258.

Sørensen, E. & J. Torfing (2004) *Making governance networks democratic*. Denmark: Centre for Democratic Network Governance.

Soto, H. de (2000) *The mystery of capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London: Black Swan Books.

Spreitzer, G. M. (1995) Psychological empowerment in the workplace: Dimensions, measurement, and validation. *Academy of management Journal*, 38(5), 1442-1465.

Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009) *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.

Stephenson, K. (2005) Trafficking in trust. Verkregen op 11 augustus 2013 via <http://www.drkaren.us/pdfs/chapter15.pdf>

Stoker, G. (1998) *Governance as a theory: five propositions* International Social Science Journal, No 155, pp 119-131.

Stoker, G. (2006) *Why Politics Matter. Making Democracy Work*. Hampshire/ New York: Palgrave MacMillan.

Stone, C. N. (1989) *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Taibbi, M. (2015) A Whistleblower's Horror Story. Verkregen op 6 maart 2015 via <http://www.rollingstone.com/politics/news/a-whistleblowers-horror-story-20150218>

Taleb, N.N. (2012) *Antifragiel: dingen die baar hebben bij wanorde*. Amsterdam: uitgeverij Nieuwzijds.

Team, B. I. (2013) *Applying behavioural insights to charitable giving*. London: Cabinet Office.

Teisman, G. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Thomas, W.I. & Thomas, D.S. (1929). *The child in America*. New York: Knopf.

Thompson, V. A. (1965) Bureaucracy and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 10, 1-20.

Todorov, T. (1996) Facing the extreme. *Moral Life in the Concentration Camps*. New York: Metropolitan.

Tops, P. (2004). Regimetheorie en Rotterdam. De relevantie van regimetheorie voor de analyse van ontwikkelingen in een grote Nederlandse stad. Een eerste verkenning.

Verkregen op 4 februari 2017 via <http://www.politologischinstituut.be/pe2004/documents/12tops.pdf>

Tops, P. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam*. Rotterdam: Atlas.

Trappenburg, M. (2011) Waarom het allemaal niet lukt. In: J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 37-51). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Van der Arend, S.J. (2007) *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten*. Delft: Eburon.

Van der Heijden, J., Van Doorn, K., Van Griethuijsen, M., Groeneveld, M., Haasnoot, G., Schrijver, J., & Van der Wiel, T. (2005) *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*. Eburon: Delft.

Van Hout, E., Oude Vrielink, M., & Putters, K. (2006) *Governance van lokale zorg- en dienstverlening*. Paper voor het TSPB Congres Betovering in een onttoverde wereld. Efteling, Kaatsheuvel, 2 november 2006. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

Veen, W. (2009) *Homo Zappiens*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Veenswijk, M. (1996) *Departementale cultuur*. Delft: Eburon.

Veerman, G.J. (2011) Juridische observaties. In: *Rapport van het symposium: De risico-regelreflex in het openbaar bestuur*. Den Haag: Academie voor wetgeving. Verkregen op 28 februari 2014 via <http://tinyurl.com/q5546s2>

Veld, R. in 't (2010) *Kennisdemocratie - Opkomend stormtij*. Den Haag: Academic Service.

Verhage, B., & Cunningham, W. H. (2004) *Grondslagen van de marketing*. Stenfert Kroese.

Verhoeven, I. (2004) 'Veranderend politiek burgerschap en democratie', blz. 55-78, in E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vermaak, H. (2009) *Plezier beleven aan taaie vraagstukken: werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer.

Vliegenthart, R. (2012) *U kletst uit uw nek - Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Weber, M. (1924) Legitimate authority and bureaucracy. *Organization Theory: Selected Readings*, 3-15.

Weber, M. (1922) Bureaucracy. In: Sharitz, J.M. & Hyde, A.C. (2012) *Public Administration: Classic Readings* Wadsworth: Cengage Learning.

Weber, M. (1946) *Essays in Sociology* New York: Oxford University Press.

Weggeman, M. (1997) *Kennismanagement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum.

Weggeman, M. (2013) *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!* Schiedam: Scriptum.

Weick, K. E., & Roberts, K. H. (1993) Collective mind in organizations: Heedful interrelating on flight decks. *Administrative science quarterly*, 357-381.

Wetering, A. van de (2008) Waarderend auditten met behulp van Appreciative Inquiry. Verkregen op 30 januari 2015 via: <http://www.managementissues.com/index.php/ontwikkelingstools/77-ontwikkelingstools/510-waarderend-auditen-met-behulp-van-appreciative-inquiry>

Willems, W. (2012) De motie-Willems. Verkregen op 28 april 2012 via: <http://www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/demotiewillems/index.html>.

Wit, K. (2008) *Universiteiten in Europa in de 21e eeuw: netwerken in een veranderende samenleving*. Leuven: Academia Press.

Wijnberg, R. (2013) *De nieuwsfabriek*. Uitgeverij De Bezige Bij.

Wolin, S. (2004) *Politics and Vision*, Princeton: Princeton University Press.

WRR (2006) *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wuyts, S., Stremersch, S., Van den Bulte, C., & Franses, P. H. (2004) Vertical marketing systems for complex products: A triadic perspective. *Journal of Marketing Research*, 41(4), 479-487.

Yeager, J., & Sommer, L. (2007) Linguistic mechanisms cause rapid behavior change part two: how linguistic frames affect motivation. *The Qualitative Report*, 12(3), 467-483.

Yin, R. K. (2009) *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). Sage.

Yperen, T.A. van & Veerman, J.W. (2008; red.). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.

Zamfir, C.M. (2009) The metamodel: the NLP Map of Language. *BAS, British and American Studies*, Vol. XV.

Zarif, M. J. (2014) What Iran Really Wants Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era. *FOREIGN AFFAIRS*, 93(3), 49-59.

Zi, Z. (2010) *Zhuang Zi-De volledige geschriften*. Atlas Contact.

Zuboff, S. and J. Maxim (2002) *The Support Economy*. New York: Viking.

Bijlage 1: Overzicht literatuur bureaucratieën en netwerkorganisaties

1 Verschillen tussen klassieke bureaucratieën en netwerkorganisaties

Auteurs benadrukken de kenmerken van en verschillen tussen hiërarchieën/bureaucratieën en netwerkorganisaties. Daarbij worden hiërarchieën/bureaucratieën als verticale en netwerkorganisaties als horizontale organisaties gezien. De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) geven de verschillen tussen beide soorten organisaties als volgt weer:

TABEL 31: HIËRARCHIE VERSUS NETWERK (DE BRUIJN & TEN HEUVELHOF, 2007: 18, 32)

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid/ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opsomming van activiteiten
Fasen (project)	Ronden (proces)
Actoren zijn stabiel	Actoren treden in en uit
Een arena: proces (project) heeft duidelijk begin- en eindpunt	Meer arena's: geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift en verandert
Prikkel om problematiek als gestructureerd te beschouwen	Prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen

De studies bieden inzicht in hiërarchie en netwerk en maken duidelijk waarom netwerken als organisatievorm beter passen bij contextuele complexiteit en bijbehorende onvoorspelbaarheid en bij meer openheid.

Stephenson (2005: 250) laat zien dat ook bij een organisatie met formele hiërarchie de werkelijke waarde van de organisatie afhankelijk is van sociale netwerken. Zij beschrijft de volgende netwerkrollen:

- *Kennishubs*
Een kennishub is iemand die zulke connecties heeft met anderen (netwerken) dat hij belangrijk is in het op gang houden van de stroom aan informatie. Het is een verzameland én delend punt. Als dat wegvalt in een organisatie, verdwijnt een groot deel van de impliciete kennis.
- *Polsoepnemers*
Polsoepnemers cultiveren relaties die het hun mogelijk maken de gezondheid van de organisatie en het topmanagement te monitoren. Zij voelen de organisatie goed aan.
- *Gatekeepers*
Gatekeepers zijn informatiebottlenecks, die de stroom van contacten naar een bepaald deel van de organisatie bepalen.

De rollen zijn een concretisering van het *'informal principle of communicative dominance'* van Diefenbach & Sillince (2011). Ze worden niet alleen door managers vervuld en kunnen gezien hun invloed soms concurrerend zijn met hiërarchische managementrollen. De Bruin & Ten Heuvelhof (2007) beschrijven netwerkmanagementstrategieën om de informatieve en strategische positie te versterken. Deze strategieën kunnen ambtenaren hanteren om resultaten te boeken die vanuit hun positie zijn gewenst. Een voorbeeld is het zorgen voor een redundant netwerk. Relaties met functionele, extra-functionele, sterke en zwakke actoren worden onderhouden waardoor de eigen informatie- en strategische positie in een netwerk wordt versterkt.

De studies laten zien dat netwerken als vorm van horizontale aanpakken en openheid ook in de hiërarchie en bij verticale sturing een rol spelen. Ze hebben als specifiek doel het onderhouden en versterken van de eigen positie.

Bij openheid/OMSBO in dit proefschrift ligt de focus minder op versterken van eigen positie en meer op het benutten van de collectieve intelligentie in een netwerk en zijn werk als netwerk te laten doen (Roobeek, 2014) in functie van de kwaliteit van beleid.

2 Ontwikkelingslijnen van bureaucratieën naar netwerkorganisaties

In dit proefschrift zijn Roobeek (1996) en Castells (2000) besproken. Diefenbach & Sillince (2011) geven een indeling van organisatievormen in een opklimmende trap van bureaucratisch/orthodoxe organisaties naar netwerkorganisaties. De studies bieden inzicht in organisatievormen die passen bij een toenemende mate van openheid en maatschappelijke contextcomplexiteit.

Diefenbach & Sillince (2011) spreken over sequentie van verschillende organisatievormen op weg naar een netwerkorganisatie: van bureaucratische/orthodoxe organisatie via professionele organisatie naar representatief

democratische organisatie opgevolgd door een hybride/postmoderne organisatie en tot slot een netwerkorganisatie. Zelfs in netwerkorganisaties zitten bureaucratische trekjes. Hales spreekt over 'bureaucracy-lite' versies van organisaties (Hales, 2002: 52). Diefenbach & Sillince (2011) geven in aansluiting op Hales (2002) m.b.t. 'bureaucracy-lite' aan dat de netwerk-organisatievorm, weliswaar afnemend, bureaucratische kenmerken bezit. Die komt in twee vormen voor, te weten (1) hiërarchische communicatie met een 'centrum-naar-periferie'-structuur en (2) systematische patronen om bepaalde issues te adresseren.

Diefenbach & Sillince (2011) maken onderscheid tussen vijf typen.

Bureaucratische/orthodoxe organisaties staan synoniem voor een formele hiërarchie, op regels gebaseerde specialisatie en taakverdeling onder een enkelvoudige autoriteit. Alle posities zijn geplaatst langs top-down lijnen van 'command and control'. Ze verwijzen naar Crozier (1964):

'A bureaucratic organization, therefore, is composed of a series of super-imposed strata that do not communicate very much with each other. Barriers between strata are such that there is very little room for the development of cliques cutting across several categories'
(Diefenbach & Sillince, 2011: 1521; Crozier, 1964: 190).

Professionele organisatie

In professies is de formele hiërarchische orde vertaald naar het principe van de senioriteit. Senioren die junioren superviseren. Verticale en horizontale differentiatie is bereikt via formele diploma's en officiële codes van gedrag. Junioren moeten gehoorzamen aan geschreven en ongeschreven regels van de professie. Waar in de bureaucratisch-orthodoxe organisatie geldt 'gehoorzaam of eruit', is in de professionele organisatie het adagium 'naar boven of eruit'. Wel zijn er in professionele organisaties informele manieren om de formele hiërarchie te passeren en zijn eerste vormen van netwerkontwikkeling waar te nemen.

'Professionals, therefore, also use informal ways in order to practice the kind of professional autonomy they believe in and to by-pass formal hierarchical structures. For example, they initiate networks and informal collaboration with (like-minded) colleagues within and outside the organization they work for those colleagues may be at the same or at different levels (according to their formal degrees or official position)'
(Diefenbach & Sillince, 2011: 1523).

Representatief democratische organisatie

De representatief democratische organisatie is bedoeld om beslissingsondersteunende processen meer coöperatief en democratisch te maken en niet bedoeld om hiërarchische structuren te overwinnen of te vervangen. Lijnverantwoordelijkheden blijven bestaan. Managers worden geselecteerd en aangesteld, niet gekozen. De meeste beslissingen worden genomen door 'superieuren' en uitgevoerd door ondergeschikten. Het werk wordt voor een ondergeschikte moeilijker omdat hij of zij rekening heeft te houden met meerdere 'superieuren' met wie allemaal afgestemd moet worden of gehoorzaamd. Hoewel democratische boven hiërarchische principes gaan, blijven de laatste werkzaam. Wel wordt de kwaliteit van het netwerk met relevante partijen/netwerkrelaties belangrijker om iets gedaan te krijgen.

Hybride/postmoderne organisatie

In hybride/postmoderne organisaties werken medewerkers in tijdelijke of meer permanente projectteams. De teams zijn georganiseerd volgens orthodoxe principes: functioneel en hiërarchisch. Projectmedewerkers bewaken en reguleren elkaars bijdragen. Dat leidt tot sterke informele controle gepaard met indirect formele hiërarchie op basis van functionele projectrollen naast de formele hiërarchie.

'Favoritism and political manoeuvring were present in the older style bureaucracies..... In the hybrid organization actors must strive for informal dominance, or at least participate to some extent in the daily struggle for survival because their formal positions do not automatically provide security anymore. Over time, the internal struggles produce informal leaders and followers (either in line or in contrast to their formal positions) and lead to informal hierarchy and to further social dynamics around it. Hence, one might say that in hybrid organizations there is a strong informal principle of continuous hierarchical positioning at work' (Diefenbach & Sillince, 2011: 1527).

Netwerkororganisatie

'The internal network organization is conceived as a loose federation of informally constituted, self-managing, often temporary, work units or teams within which there is a fluid division of labour and which are coordinated through an internal market, rather than rules, and horizontal negotiation and collaboration, rather than hierarchy Instead of a hierarchy of vertical reporting relationships there is a 'soft network' ... of informal lateral communications, information sharing and temporary collaboration based on reciprocity and trust' (Diefenbach & Sillince, 2011: 1528; Hales, 2002: 54).

In een dergelijke organisatie is de formele hiërarchie weliswaar vermeden maar in de loop van de tijd ontwikkelen zich doorgaans twee vormen van informele hiërarchie:

'One was hierarchical structures of communication, i.e. official communication channels representing a very clear centre-to-periphery structure. And the other was the content of communication, i.e. members developed systematic patterns of addressing certain issues in unequal ways and of using rhetoric in order to signal superiority or inferiority, dominance or submissiveness'

(Diefenbach & Sillince, 2011: 1529).

Diefenbach & Sillince (2011: 1529) spreken over het *'informal principle of communicative dominance'*.

Bijlage 2: Ashby's Law en inzichten van Graves

Complexe problemen vragen andere vaardigheden. De kunst van het 'managen' van een veelvoud van stakeholders, die invloed hebben, gecombineerd met minder eenduidigheid in kennis. Dat vraagt openheid in beleidsontwikkeling: meer stakeholders betrekken en meer gelijkwaardigheid in de wijze waarop ze worden betrokken. De noodzaak tot openheid wordt onderbouwd met Ashby's Law en inzichten van Clare W. Graves.

Ashby's Law of Requisite Variety stelt dat, als een systeem stabiel wil zijn, het aantal 'realisatiemogelijkheden' van zijn beheersingssysteem groter dan of gelijk dienen te zijn aan het aantal 'realisatiemogelijkheden' van het systeem dat beheerst wordt. Kort en kernachtig: *'Variety can destroy variety'* (Ashby, 1956: 207).

Ashby's Law geeft anders geformuleerd aan dat de mate van variëteit in een context beheerst kan worden als het beheersende mechanisme die contextvariëteit kan matchen. Dat is een harde randvoorwaarde. Wordt de contextvariëteit groter, dan zal het beheersende mechanisme zich in termen van eigen variëteit dienen aan te passen.

Dat betekent dat een open systeem – zoals een organisatie – slechts effectief kan reageren op gevarieerdheid in de omgeving als het reactievermogen van de organisatie hiervoor toereikend is (Leede, 1997). Wil de regulering adequaat zijn, dan moet het regulerend systeem ten minste dezelfde variëteit in manieren van reageren tot zijn beschikking hebben als het te reguleren systeem (Ridder & Struikema, 2008).

Dit is op de overheid toe te passen. Als actoren in de samenleving voldoende variëteit van handelingsalternatieven hebben om de beheersingsmechanismen met bijbehorende handelingsalternatieven van een overheid te omzeilen, heeft die overheid in termen van aansturing een probleem en zal deze op zoek dienen te gaan naar vormen van omgaan met maatschappelijke problemen die 'matchen' met de variëteit van handelingsalternatieven van maatschappelijke actoren.

Volgens Ashby's Law kunnen ongestructureerde problemen niet met té gestructureerde organisaties (veel procedures, hiërarchie en beheersingsmechanismen) worden aangepakt. Er zijn te weinig organisatorische vrijheidsgraden beschikbaar om de vereiste variëteit te ontwikkelen, nodig om met ongestructureerde problemen om te gaan.

Graves: ordening van manieren van probleem oplossen in relatie tot veranderende contexten

Ashby's Law, multi-angulatie en de daaruit voortvloeiende manieren van probleemoplossen kunnen in perspectief worden geplaatst via het werk van Graves (Herold, 2009). Graves (1974, 1981), grondlegger van een model met de naam 'The Emergent Cyclical Levels of Existence Theory' (ECLET) (Cowan & Todorovic, 2005) stelt:

'The biopsychosocial development of a mature man arises from the interaction of a double helix complex of two sets of determining forces, the environmental societal determinants (THE EXISTENTIAL PROBLEMS OF LIVING) and the neuropsychological equipment of the organism (THE NEUROPSYCHOLOGICAL EQUIPMENT FOR LIVING)'
(Graves, 1981: 1).

Graves duidt op een wisselwerking tussen context, en de eisen die deze stelt om daarin te kunnen functioneren en vermogens/capaciteiten van mensen. Als de vermogens/capaciteiten niet met de existentiële problemen in de context matchen en er geen 'fit' mee hebben, wordt het lastig om te (over) leven. In tabel 31 worden 'deep value systems', capaciteiten en contexten verbonden. Dat sluit aan bij Teisman (2005) die, in het verlengde van Reeves & Deimler (2012), wijst op het vermogen om verbindingen in ketens, netwerken en samengestelde processen tot stand te brengen ook als er geen directe kheden zijn. Verbindingen worden georganiseerd met het oog op kansen die voorbij komen en toevallige combinaties die zich aandienen. Roobeek (2014: 2) sluit daarbij aan:

'Een groot complex vraagstuk oplossen is geen individuele wedstrijd-prestatie, zoals het schaatsen van de 5 kilometer, die pas geleverd kan worden als de kennis van het collectief op een hoger niveau komt te liggen. Superspecialisten raken vaak het zicht op grotere vraagstukken kwijt'
(Roobeek, 2014: 2).

TABEL 32: NIVEAUS VAN GRAVES, MANIEREN VAN PROBLEMEN OPLOSSEN EN SOORTEN PROBLEMEN

Niveau Graves	Coping skills / kenmerken van de wijze van probleem oplossen	Geschikt voor contexten met:
1. Hiërarchisch, gezagsgetrouw, absolutistisch/dichotoom denkend	Een probleem is een 'afwijking van een (uniform gewenste) norm'. <u>Problemen oplossen vanuit verticale aansturing en normen, regels en richtlijnen die staan in (geschreven) handboeken.</u>	Problemen die overzichtelijk zijn dan wel enigszins gecompliceerd.
2. Individa-listisch, persoonlijk-ke profile-ring, optioneel denkend	Denken/handelen vanuit mogelijkheden en keuze voor 'beste' alternatief op basis van het verzamelen van zo veel mogelijk informatie. <u>Problemen oplossen/de beste oplossing vinden door concurrentie en wedijver</u>	Problemen die gecompliceerd zijn.
3. Empathie, relaties, gelijkwaardig, relativistisch	Wij-georiënteerd handelen vanuit de gedachte dat er geen beste oplossing is maar een constellatie van oplossingen die ontstaat vanuit verbindingen/relaties in het netwerk door open/transparante afstemming. <u>Problemen oplossen vanuit horizontale aanpakken.</u>	Problemen die complex zijn en niet meer met beschikbare kennis kunnen worden opgelost (ongestructureerde problemen).
4. Systemisch kennen en voelen zonder een voetafdruk achter te willen laten	<u>Ik-georiënteerd probleem oplossen vanuit het kennen én doorvoelen van een systeem waarbij betrok-kenen op verschillende plekken in een systeem gaan staan en hande-len om dit te ervaren hoe het vanuit dat punt samenhangt met andere delen van het systeem. Focus op langetermijnoplossingen.</u>	Problemen die (zeer) complex zijn en niet meer met beschikbare kennis kunnen worden opgelost (ongestructureerde problemen).

Zowel Reeves & Deimler (2012), Teisman (2005) als Roobeek (2014) zijn in het schema van Graves te positioneren in de overgang van contexten met gecompliceerde problemen naar contexten met ongestructureerde problemen (niveau 2 naar niveau 3).

Kijkend naar ontwikkelingen (met bijbehorende probleemoplossende vaardigheden) spreekt Graves over *'increase in conceptual space'* (Graves, 1981: 2). Dichotoom (of/of) denken en handelen gaat over optioneel denken en handelen dat wordt opgevolgd door relativistisch denken en handelen. Bij de laatste verbindt kennis zich vanuit empathie en gelijkwaardigheid tussen mensen en ontstaan oplossingscombinaties in en vanuit een netwerk. Tot slot staat in de tabel een systemische manier van denken, voelen en handelen. Een denkfundament dat maakt dat iemand verbanden kan leren kennen en voelen die door de andere denkfundamenten niet ervaren en waargenomen kunnen worden. Lineair causaal denken moet plaatsmaken voor denken en handelen vanuit een beleving van complexiteit in een veelvoud van systemische samenhangen. Dat heeft gevolgen voor top-down (verticaal) organiseren vanuit een centraal punt. Frissen (1999: 50-51):

'De lineariteit is een ontwikkeling naar meer en meer, beter en beter, sneller en sneller..... Het lineaire proces is het beste te zien als een proces van vertakkingen die steeds fijnmaziger worden..... (structurele differentiatie)'
(Frissen, 1999: 50-51).

'Al deze ontwikkelingen maken het idee problematisch van lineaire vooruitgang vanuit een eenduidig uitgangspunt, in één richting en beheerst vanuit één centrum. Deze ontwikkelingen zijn weliswaar te benoemen als hyperdifferentiatie, maar de eenduidigheid en de beheersing vanuit een centrum gaan teloor. In culturele zin is er zelfs sprake van een breuk met de modernistische rationaliteit'
(Frissen, 1999: 52).

Waar Graves stelt dat veranderende contexten nieuwe waarden en bijbehorende probleemoplossende vaardigheden vereisen, is ook het tegenovergestelde te beweren: nieuwe problemen kunnen met dezelfde waarden en bijbehorende coping skills worden aangepakt. Systemen van waarden en coping skills die gemakkelijk nieuwe typen problemen aankunnen. Als open beleidsaanpakken worden gezien als nieuwe vaardigheden om met nieuwe typen problemen om te gaan die inpasbaar zijn in het huidige politieke en ambtelijke probleemoplossende kader (lees: geaccepteerde politiek-ambtelijke paradigma's voor beleidsontwikkeling), dan is er geen probleem.

Mocht die inpasbaarheid er niet zijn, omdat binnen ambtelijke probleemoplossende kaders het nieuwe denkfundament met bijbehorende vaardigheden niet kan landen, dan is er sprake van een noodzakelijke, meer fundamentele verandering. Daarover maakte Graves (1974) de volgende opmerking:

'My research indicates that man is learning that values and ways of living which were good for him at one period in his development are no longer good because of the changed condition of his existence. He is recognizing that the old values are no longer appropriate, but he has not yet understood the new'
(Graves, 1974: 72).

Dan ontstaat een noodzaak tot een nieuw denkfundament met nieuwe spelregels voor het oplossen van problemen, voortvloeiend uit veranderingen in de context. Dat zijn problemen die vanuit het oude denkfundament niet kunnen worden begrepen en nieuwe probleemoplossende vaardigheden vragen.

Bijlage 3: Ongestructureerde problemen: vergelijking auteurs

TABEL 33: ONGESTRUCTUREERDE PROBLEMEN

Rittel en Webbers (1973: 161-167)	Schön, D. en M. Rein (1994)	Australian Public Service Commission (2007)	Korsten (2001: 2)
Er is geen definitieve probleemformulering.		Ongestructureerde problemen zijn moeilijk precies te definiëren. Verschillende stakeholders hebben verschillende probleemomschrijvingen.	Er is debat over wat probleem is. Over <i>probleemdefinitie</i> wordt men het zelden eens. Visies vechten om voorrang.
Je weet niet precies wanneer ze ophouden.	'Intractable policy controversy.' Verschillen in waarden leiden tot verschil in zoeken.	Ongestructureerde problemen hebben afhankelijkheden en zijn multi-causaal. Vaak zijn er conflicterende doelen in het probleemveld.	Doordat sprake is van conflicten over waarden en na te streven doelen.
Oplossingen zijn niet direct als waar of onwaar te classificeren en niet goed of slecht.		Ongestructureerde problemen kunnen leiden tot chronische beleidsmislukkingen, decennia lang.	
Er is geen ultieme test voor een oplossing.			
Elke oplossing is een 'one-shot operation'. Er is geen mogelijkheid te leren door 'trial and error'. Alle pogingen vertellen iets.		Pogingen om het probleem op te lossen leiden doorgaans tot onvoorziene effecten.	
Ongestructureerde problemen hebben geen uitputtende set van potentiële en nauwkeurig te beschrijven oplossingen.		Ongestructureerde problemen hebben geen duidelijke oplossing.	De kennis om het probleem in kaart te brengen is meestal beperkt.

TABEL 33: ONGESTRUCTUREERDE PROBLEMEN (VERVOLG)

Rittel en Webbers (1973: 161-167)	Schön, D. en M. Rein (1994)	Australian Public Service Commission (2007)	Korsten (2001: 2)
Elk ongestructureerd probleem is te zien als symptoom van een ander probleem.			
Er zijn meer verklaringen voor ongestructureerde problemen. De verklaring stuurt besluiten en oplossingen.	Actoren moeten elkaar vinden in en onderhandelen over probleemomschrijving en oplossingsrichting.	'Oplossingen' voor ongestructureerde problemen vragen gecoördineerde actie van meer stakeholders.	
		Ongestructureerde problemen zijn zelden onder verantwoordelijkheid van één organisatie te schuiven.	
		Ongestructureerde problemen zijn niet stabiel, maar evolueren.	
		Ongestructureerde problemen vragen verandering van gedrag en innovatieve aanpakken.	

Bijlage 4: Participatieladders Edelenbos, Schiphorst & Arnstein

Arnstein (1969) beschreef als eerste een participatieladder met 8 niveaus:

1. Manipulatie: in naam van stakeholderparticipatie worden mensen geplaatst in 'marionetten', adviescommissies of adviesraden met als doel ze 'op te voeden' of hun steun te verkrijgen.
2. Therapie: als maskering van stakeholderparticipatie in beleidsplannen worden burgers onderworpen aan klinische groepstherapie. Burgers worden betrokken via intensieve activiteiten maar het doel is hen te genezen van hun 'pathologie'.
3. Informeren: stakeholders worden geïnformeerd over rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Doorgaans is sprake van zendgedrag van beleidsmakers.
4. Consulteren: zowel onderzoek doen door middel van enquêtes als buurtvergaderingen en openbare hoorzittingen houden.
5. Uitgebreid advies: stakeholders wordt de mogelijkheid geboden om uitgebreid adviezen te geven, maar de beleidsbeslissers behouden het recht te beslissen over de legitimiteit en uitvoerbaarheid van de adviezen.
6. Partnerschap: planning en beslisverantwoordelijkheid worden met stakeholders gedeeld via structuren als adviesraden, planningscommissies en mechanismen om impasses op te lossen. Als de basisregels zijn vastgesteld, na enig onderhandelen, worden die niet meer ter discussie gesteld.
7. Gedelegeerde macht: op dit niveau hebben de stakeholders de belangrijkste kaarten in handen om beleid uit te voeren. Om verschillen van mening op te lossen, moeten beleidsbeslissers onderhandelen.
8. Controle door de burger: de participanten kunnen een programma uitvoeren waarbij ze volledig het beleid en management bepalen alsook zelf kunnen onderhandelen over de condities mochten die door 'outsiders' veranderd willen worden.

De eerste twee niveaus noemde Arnstein (1969) geen participatie:

'Their real goal is not to enable people to participate in planning or conducting programs but to enable powerholders to 'educate' or 'cure' the participants'
(Arnstein, 1969: 217).

Niveaus 1, 2 en 3 ziet Arnstein als 'government', als verticaal denken en handelen.

Ook informeren is vaak geen participatie. Burgers kunnen worden geïnformeerd over rechten, plichten en opties, maar daarbij ligt vaak nadruk op zenden,

'a one-way flow of information from officials to citizens'
(Arnstein, 1969: 219).

De niveaus van Schiphorst zijn in 2005-2014 gebruikt in de Masterclasses Van Buiten naar Binnen bij het ministerie van SZW om interactieve methoden te ordenen en inzicht te bieden in participatieniveaus. Veen (2009) beschrijft de niveaus van Schiphorst:

1. Complete autonomie: geen interactie met de buitenwacht.
2. Formele input: partijen mogen aan het eind van het beleidsproces een reactie geven op het voorgestelde beleidsplan.
3. Onderzoek: denk aan enquêtes.
4. Consultatie: dit woord heeft bij Schiphorst een andere betekenis dan bij Arnstein. De beleidsmedewerker nodigt stakeholders uit hem of haar te adviseren, waarna de beleidsmedewerker zélf datgene uit de gegeven input haalt waarmee hij verder gaat.
5. Participatie: stakeholders worden op persoonlijke titel uitgenodigd om samen met de beleidsmedewerker na te denken over het beleid dat wordt ontwikkeld. De beleidsmedewerker blijft echter verantwoordelijk voor het eindproduct alhoewel de stakeholders ook het recht hebben zich te verzetten tegen het eindproduct.
6. Partnerschap: als stakeholders worden uitgenodigd om samen met de beleidsambtenaar na te denken over het beleid en dit te bepalen. Vooraf worden afspraken gemaakt over de manieren waarop stakeholders zich kunnen verzetten tegen het uiteindelijk ontwikkeld beleid.

7. Zelfsturing: externe partijen krijgen, binnen gegeven criteria en beperkingen, de mogelijkheid om zowel het beleidsproces vorm te geven als de inhoud van het beleid te bepalen.
8. Vrije markt: geen interventie van beleidsmedewerkers.

Edelenbos & Klijn (2005b: 294) onderscheiden vijf niveaus:

1. Informeren: politiek en bestuur laten belanghebbenden weten waarover zij praten.
2. Raadplegen: politiek en bestuur bepalen de agenda en de belanghebbenden zijn gesprekspartner. De politiek hoeft zich niet aan de gespreksresultaten te binden.
3. Adviseren: politiek en bestuur bepalen de agenda waarbij belanghebbenden de mogelijkheid hebben deze aan te vullen en aan te passen, zij hebben een volwaardige rol. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten maar kan hier (beargumenteerd) van afwijken.
4. Coproduceren: politiek, bestuur en belanghebbenden komen samen tot een agenda en tot standpunten en oplossingen. De politiek verbindt zich aan de resultaten mits deze de toets aan de randvoorwaarden doorstaan.
5. Meebeslissen: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van beleid en besluitvorming over aan de belanghebbenden. Het ambtelijk apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De resultaten uit het interactieve proces zijn bindend.

TABEL 34: VERGELIJKING PARTICIPATIELADDERS ARNSTEIN, SCHIPHORST & EDELENBOS

Niveau	Edelenbos & Klijn	Schiphorst	Arnstein
1	Informeren: politiek en bestuur laten belanghebbenden weten waarover zij praten.	Complete autonomie: geen interactie met de buitenwacht.	
2		Formele input: partijen mogen aan het eind van het beleidsproces een reactie geven op het voorgestelde beleidsplan.	Informeren: stakeholders worden geïnformeerd over hun rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden waarbij doorgaans sprake is van zendgedrag van beleidsmakers.
3		Onderzoek: denk aan enquêtes et cetera.	Consulteren: onderzoek doen via enquêtes als buurtvergaderingen en openbare hoorzittingen.
4	Raadplegen: politiek en bestuur bepalen agenda en de belanghebbenden zijn gesprekspartner. De politiek bindt zich niet aan de gespreksresultaten.	Consultatie: beleidsmedewerker nodigt stakeholders uit te adviseren, waarna de beleidsmedewerker zelf datgene uit de input haalt waarmee verder wordt gegaan.	Uitgebreid advies: stakeholders hebben mogelijkheid uitgebreid advies te geven. Beleidsbepalers behouden recht te beslissen over legitimiteit en uitvoerbaarheid van de adviezen.

TABEL 34: VERGELIJKING PARTICIPATIELADDERS ARNSTEIN, SCHIPHORST & EDELENBOS
(VERVOLG I)

Niveau	Edelenbos & Klijn	Schiphorst	Arnstein
5	Adviseren: politiek en bestuur bepalen agenda. Belanghebbenden mogen deze aanvullen en aanpassen en hebben volwaardige rol. Politiek verbindt zich aan resultaten maar kan hiervan (beargumenteerd) afwijken.	Participatie: stakeholders worden op persoonlijke titel uitgenodigd om samen met beleidsmedewerker na te denken over beleid. De beleidsmedewerker blijft verantwoordelijk voor eindproduct alhoewel de stakeholders het recht hebben zich te verzetten tegen eindproduct.	
6		Partnerschap: als stakeholders worden uitgenodigd om samen met beleidsambtenaar na te denken over beleid en dit te bepalen. Vooraf worden afspraken gemaakt over manieren waarop stakeholders zich kunnen verzetten tegen het uiteindelijk ontwikkeld beleid.	Partnerschap: planning en beslisverantwoordelijkheid worden met stakeholders gedeeld via structuren als adviesraden, planingscommissies en mechanismen om impasses op te lossen. Als de basisregels zijn vastgesteld, na enig onderhandelen, worden die niet meer ter discussie gesteld
7			Gedelegeerde macht: op dit niveau hebben stakeholders belangrijkste kaarten in handen om beleid uit te voeren. Om verschillen van mening op te lossen moeten beleidsbeslissers onderhandelen.

TABEL 34: VERGELIJKING PARTICIPATIELADDERS ARNSTEIN, SCHIPHORST & EDELENBOS
(VERVOLG II)

Niveau	Edelenbos & Klijn	Schiphorst	Arnstein
8	Coproduceren: politiek, bestuur en belanghebbenden komen samen tot een agenda, standpunten en oplossingen. De politiek verbindt zich aan de resultaten mits deze de toets aan de randvoorwaarden doorstaan.	Zelfsturing: externe partijen krijgen, binnen gegeven criteria en beperkingen, de mogelijkheid om zowel het beleidsproces vorm te geven als de inhoud van het beleid te bepalen.	
9	Meebeslissen: politiek en bestuur laten ontwikkeling van beleid en besluitvorming over aan belanghebbenden, het ambtelijk apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De resultaten uit het interactieve proces zijn bindend.		Controle door burger: participanten kunnen een programma uitvoeren waarbij ze volledig het beleid en management bepalen alsook zelf kunnen onderhandelen over de condities mochten die door 'outsiders' veranderd willen worden.
10		Vrije markt: geen interventie van beleidsmedewerkers.	

Bijlage 5: Ordening Harde omgeschreven regels

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>Je dient de bewindspersoon te dienen. Kijk naar wat bewindspersonen (en hun politieke partij) belangrijk vinden en hoe ze bediend willen worden. Dit geldt ook voor directeur-generaal, directeur en afdelingshoofd. De hiërarchie richt zich naar bewindspersoon en politiek. De minister moet succes boeken naar de Tweede Kamer en mag niet 'gepakt' worden op een thema. Er zit een politieke dimensie aan wat je doet. Jij als beleidsambtenaar moet op mogelijke gevaren en mogelijkheden anticiperen. Bewindspersonen mogen geen flater slaan ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Je moet ze helpen in het zadel te blijven. Ze moeten politiek kunnen scoren en laten zien dat ze iets hebben bereikt. Zorg dat de minister iets voor elkaar krijgt zonder dat hij risico loopt. Politieke gevoeligheid heeft drie basiscomponenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Negatieve publiciteit: als iets in de media komt, leidt dat tot vragen in de Tweede Kamer. * Is iets risicovol of zit er een gepercipieerd potentieel risico in? Maken media snel iets van. * Individuele positionering politici: leidt iets tot profileermogelijkheden van politicus? <p>NB Daar zit eigenlijk altijd een negatieve ondertoon in. De media spelen enorme rol. Je moet de minister uit de problemen houden en moeilijke vragen van de TK en vervelende discussies voorkomen. Weet snel verbindingen te leggen tussen jouw dossier en andere zaken die zich voordoen. Dat doe je door je politieke antenne scherp te houden door goed geïnformeerd te blijven over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat er in de kamer speelt in relatie tot de minister. - Wat er in het veld speelt. - Wat er in de media speelt. - Wat er aan ontwikkelingen buiten het werkveld speelt die direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op je dossier. Dat je op grond van bovenstaande inschat/anticipeert op waar de minister mee te maken krijgt of kan gaan krijgen. Ga flexibel om met mogelijke beleidsoplossingen: - Kijk wat er kan in politiek opzicht. - Check waar de risico's liggen voor de bewindspersoon. - Ga na wat mogelijke oplossingen zijn, geef de antwoorden op de twee vorige vragen. - Ga na op welke wijze de bewindspersoon met een bepaalde oplossing kan scoren. Ga eventueel naar BBR (bestuursondersteuning) en geef dat daar aan/vraag dat. Het moet veilig blijven, want anders levert het gedoe op. Zeker bij grote dingen. Doe niet iets waardoor het ministerie in een slecht daglicht komt te staan. De minister/staatssecretaris mogen geen risico lopen doordat er te veel naar de samenleving wordt geluisterd. Uit het veld kunnen zaken komen die problemen opleveren omdat ze niet goed aansluiten bij wat wij willen of de minister wil. Als je naar de samenleving luistert, is dat in wezen ondemocratisch. Dat kan alle kanten opgaan en wie zegt dat je dan de meerderheid hoort. In die zin is dat ondemocratisch. 	<p>BW (= Bewinds-Personen)</p> <p>Hiërarchie</p> <p>Media</p> <p>Openheid</p> <p>Deskundigheid</p> <p>Usual suspects</p> <p>Interdepartementaal</p> <p>Niet-usual suspects</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>1. Respectvolle omgang. Spreek de minister met u aan. Je mag de minister niet schofferen. Als je bij de minister zit en hij zegt iets dat niet klopt, moet je voorzichtig zijn hoe je het zegt. Je bent veel minder direct. Je kan niet zeggen 'dat klopt helemaal niet'. Je zegt 'We gaan het onderzoeken, maar naar alle waarschijnlijkheid zitten hier vanuit juridische optiek haken en ogen aan.' Je adviseert om de Juridische Dienst er nog eens naar te laten kijken. Hoe hoger je komt, hoe netter de kleding. Je past je kleding aan.</p>	<p>BW Hiërarchie Etiquette</p>
<p>2. Besef dat bewindspersonen ook hun eigen persoonlijkheidskenmerken hebben. Met andere woorden, elke bewindspersoon heeft zijn eigen wensen. Weet wat relevant is, waar de minister iets mee wil (hoofd- en bijzaken). Wat zijn zijn WERKELIJKE aandachtspunten?</p>	<p>BW</p>
<p>3. De directeur-generaal is de link naar de minister en politiek. Dat moet je heel duidelijk voor ogen hebben. Zorg voor steun van de leiding bij iets dat je wilt. Anders wordt het geen succes. Draagvlak van de hiërarchie is nodig. Zij nemen besluiten (bevoegd gezag).</p>	<p>BW Hiërarchie</p>
<p>4. Fouten maken kan steeds minder hoe hoger je in de hiërarchie komt. Als iets écht fout gaat, en de minister is boos, worden tikken naar beneden uitgedeeld. Bewindspersoon à directeur-generaal à directeur à clusterleider à beleidsmedewerker.</p>	<p>BW Hiërarchie</p>
<p>5. Er gaat nooit iets van de afdeling als de coördinator en afdelingshoofd het niet gezien hebben. Het afdelingshoofd heeft naast de directeur, directeur-generaal en de directie Communicatie het laatste woord. Het afdelingshoofd wordt erop aangesproken als iets niet klopt. Elke volgende persoon verder in de hiërarchie laat zich sterker leiden door wat de politiek wil.</p>	<p>BW Hiërarchie</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>6. Volg de hiërarchische lijn. Ken je rol. Doe wat je gevraagd wordt. Voer uit. Op safe spelen doe je door je werk goed te doen en niet te veel risico te nemen. Voer gewoon goed uit wat van je wordt gevraagd. Houd bij wat je voorstelt goed rekening met de wensen van de directeur en directeur-generaal. Strijk je superieuren niet tegen de haren in, want die heb je nodig om een doel te bereiken. Je moet vooral laten om een conflict te krijgen met je afdelingshoofd en directeur. Zorg dat hij (manager) tevreden over je is. Hij geeft de eerste doorslag. Wees niet kritisch ten opzichte van de lijn/minister. Ga met de stroom mee. Steek je kop niet boven het maaiveld uit respectievelijk ga niet tegen het systeem/de hiërarchie in. Uit de werkprocessen (beleidsontwikkeling, nota's et cetera) dient bij voorkeur informatie te komen die de lijn zelf kan gebruiken en in hun richting ligt (passend bij de gekozen politieke lijn/regeerakkoord/wensen van de minister zelf). De rode draad in de hiërarchie: ik kan het voor jou goed doen zodat jij kunt laten zien dat jij het goed doet. Je wilt daarbij weer niet dat een hogere scoort zonder dat hij weet wat jouw glansrijke rol daarin is geweest. Terzijde: als het misgaat, ligt dat ook aan jou.</p>	<p>BW Hiërarchie Zichtbaarheid Binnen kaders blijven</p>
<p>7. Mensen die opklimmen in de ambtelijke hiërarchie zijn strategisch goed onderlegd. Ze weten de volgende vragen te beantwoorden: * Wat draagt bij aan het beleid van het ministerie? * Wat zijn de politieke risico's? * Hoe te onderhandelen met andere ministeries waarbij de 'bottomline' van jouw ministerie overeind blijft? Geef naar andere ministeries nooit meteen aan wat je wilt. Niet meteen je kruis verschieten. Wat je kunt overnemen van andere ministeries, waarmee je de minister niet voor de voeten loopt, neem dat mee. Dat doe je dus niet op de harde punten. Zoek uit waar raakvlakken liggen maar ga niet beneden de minimumeisen die voor het ministerie van belang zijn.</p>	<p>BW Hiërarchie Deskundigheid Openheid Interdepartementaal Belangen</p>
<p>8. Zorg voor zichtbaarheid in de (nota)productie bij hen die als belangrijk worden erkend door de lijn en iedereen die maar een beetje invloed heeft op het voortbestaan van de directie. Als je als (beleids)ambtenaar alles goed regelt, zonder dat er nota's van je hand komen, val je niet op. Erger nog. Je wordt er ook op aangesproken. De managers worden immers ook aangesproken op wat zij naar boven toe leveren. Als je veel buiten bezig bent en zaken daar weet te regelen, is dat niet altijd goed voor je imago/interne PR.</p>	<p>Hiërarchie Zichtbaarheid Netwerken Usual suspects Niet-usual suspects</p>
<p>9. Zorg dat je regelmatig bij het MT zit met iets dat je gemaakt hebt en waarmee politiek gescoord kan worden.</p>	<p>Hiërarchie Zichtbaarheid</p>
<p>10. Wees zichtbaar naar directeur toe door: * Op handige momenten te cc'en. * Dat zichtbaar is wat je aan werk hebt gedaan. Wat je hebt bijgedragen.</p>	<p>Hiërarchie Zichtbaarheid</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>11. Streef naar het behandelen van politiek gevoelige dossiers. Laat daarvoor merken dat je op de hoogte bent van wat er elders gebeurt. Leg verbanden met wat er in de maatschappij gebeurt en je eigen of andere dossiers. Informeer daarover je collega's. Anticipeer op zaken waar je mee te maken hebt. Als je waardering wilt van de leidinggevendenden/organisatie, zorg dan dat je werkt aan prioritaire dossiers.</p>	<p>BW Hiërarchie Zichtbaarheid Politiek gevoelige dossiers</p>
<p>12. Je scoort wanneer je een traject/wet hebt afgerond en dit in het staatsblad is geplaatst. Of een Algemeen Overleg is gedaan. Idem met het langs de kanalen krijgen van een groot beleidsvoornemen dan wel dat je daar je steentje aan hebt bijgedragen.</p>	<p>BW Hiërarchie Zichtbaarheid</p>
<p>13. Haal je tijdsplanning. Die is heilig. Snelheid van leveren: lever stukken op tijd aan. Een nota die te laat is, is geen nota. Momentum gemist. Tijdsplanning halen: doe dat VOORAL met zaken die politiek belangrijk zijn. Besef dat de laatste meer onder het vergrootglas liggen. Als je de planning niet haalt, kan de minister boos worden, dat vindt niemand leuk.</p>	<p>Minister Hiërarchie Tijdsplanning Politiek gevoelige dossiers</p>
<p>14. Je speelruimte wordt door de politieke leiding bepaald. De grens van wat je mag zeggen, wordt bepaald door hogere regionen en politiek. Breng geen dingen naar buiten die niet in lijn zijn met het beleid of standpunt van de minister. Zeg buiten nooit iets toe. Tenzij je het hebt afgestemd tot op het hoogste niveau. Je moet in alles wat je doet de consequenties in de gaten houden. Doe geen toezeggingen die niet waar te maken zijn extern. Zorg ervoor dat aan wat je zegt geen rechten door derden kunnen worden ontleend. Wees voorzichtig. Geef geen dingen weg sowieso zonder check bij het afdelingshoofd. Kijk wat je mandaat is voordat je naar buiten gaat met betrekking tot een inhoudelijk item. Stem dat van tevoren af. Bij wie mag je wat kwijt in een gesprek? Weet wat je wel/niet kan zeggen. Bijvoorbeeld als iets in de oriënterende fase van de beleidsontwikkeling zit, kun je geen duidelijke mening geven over een richting of eindresultaat.</p>	<p>BW Hiërarchie Openheid Usual suspects</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>15. Zorg dat je vanuit het veld geluiden mobiliseert die politiek aansluiten. Als je met stakeholders praat heb je een groot deel uitgedacht en is het gesprek bedoeld om te toetsen en om te kijken of het goed valt: Kun je het door de Tweede Kamer krijgen of gaan stakeholders brieven schrijven? De bedoeling is om het proces rustig te houden. Daarom heb je oog voor de punten van de stakeholders. Je vraagt je af of het besluit pijnlijk is, hoe pijnlijk en of het voor ophef gaat zorgen. Benut afwijkende situaties als dat voor besluitvorming van een nota van belang is. Van tevoren maak je plan waar je uit wilt komen als je met professionele stakeholders (usual suspects) in gesprek gaat. Als je bijeen bent kijk je of je eruit kan komen. Vanuit je eigen kant maak je samen een lijn over wat je niet los wilt laten en wat het wisselgeld is om de goede verhoudingen te bewaren. Wie aan tafel zit hangt af van hoe belangrijk het onderwerp is en of de directeur geïnteresseerd is en of je er op beleidsmedewerkerniveau uit kunt komen. Je wilt dat de collega van een ander departement zijn lijn zo bewerkt dat die past bij je standpunt. Dat doe je door soms formeel en soms informeel te zijn. Dit wissel je af. Ten opzichte van een geluid van buiten moet je een beleidsverhaal kunnen zetten. Soms als inpassend, soms als tegengeluid. Het verhaal waar het departement mee naar buiten wil komen (grotere ministeriële plaatje). Je legt uit waarom iets zo is en laat daarbij vooral de bredere belangenafweging zien.</p>	<p>BW Netwerken Interdepartementaal Usual suspects Unusual suspects Belangen Informeel</p>
<p>16. Hoe politiekeer een item is, hoe meer gesloten het wordt (in termen van wie je betreft bij de beleidsontwikkeling). Als iets écht politiek wordt, wordt het uit de handen van een beleidsmedewerker gehaald. De mate van openheid hangt samen met hoe gevoelig een onderwerp is. Als iets politiek gevoelig is, wordt je opgelegd met wie je aan tafel moet zitten. Er wordt voor je gedacht. Ga je verder, dan wordt dat als lastig ervaren. Met andere woorden, liever niet. Je hebt veel ruimte voor consultatie en interactie bij 'niche-onderwerpen' zolang je maar onder het maaiveld blijft. Als het de aandacht van de directeur/directeur-generaal krijgt, of meer politiek wordt, zie je die ruimte onmiddellijk afnemen. Tot dat moment heb je veel ruimte. Het moet dan snel af, veilig voor de minister, binnen de regels en binnen het budget. Hoe meer je naar zwaardere onderwerpen gaat, des te minder wil de politiek dat je 'ongeleide projectielen' naar binnen haalt. Als het gevoelig ligt in de Tweede Kamer: waarmee kan de minister daar problemen krijgen, ben je minder open. Als iets minder politiek gevoelig is, heb je meer mogelijkheden om met buiten te praten. Zeker als het een specifiek deskundig onderwerp betreft.</p>	<p>BW Hiërarchie Politiek gevoelige dossiers Openheid Interdepartementaal Usual suspects Unusual suspects Tijdsplanning</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>17. Je netwerk is cruciaal dus ook het beheer van je netwerk. Vooral met de usual suspects is dat belangrijk... Zonder je netwerk krijg je niets gedaan. Het gaat ook veel sneller als je bijvoorbeeld met de usual suspects praat. Door je netwerk kun je ook informeel polsen hoe iets politiek in brede zin valt. Check je idee ook voorzichtig extern. Hoe reageren die erop? Ga daarvoor desnoods voorbij de reguliere intermediairs en belangengroepen. Dat laatste geeft je 'munitie' tegenover (behoudende) belangengroepen. Overleg informeel met vertegenwoordigers van andere organisaties waarbij je nagaat hoe iets opgelost kan worden. Vraag: 'Wat vinden jullie daarvan?' Informeer daarover ook je directeur. Bouw een netwerk op rondom die politiek relevante thema's zodat je snel met concrete oplossingen kunt komen die gedragen zijn, indien nodig. Dan wel interessante ideeën kunt presenteren. Snel adequaat antwoord geven op vragen van hogerhand kan alleen maar goed, als je een goed en betrouwbaar netwerk hebt opgebouwd en je weet wie wat weet en kan. Netwerk ook informeel. Ga naar borrels. Realiseer je dat bepaalde relaties belangrijk zijn.</p>	<p>Netwerken Usual suspects Openheid Informeel BW Afstemmen Belangen</p>
<p>18. Beleid begint vaak bij signalen uit de samenleving die je als beleidsambtenaar oppikt. Op basis ervan kun je voorstellen doen over wat wel of niet klopt in het beleid. Dat zit er tegenwoordig steeds minder in. Dit heeft te maken met onder andere het feit dat kabinetten steeds korter zitten, grilliger kiezerspatronen en media-invloed. Dat maakt het moeilijker in te schatten hoe iets politiek gaat vallen. Zeker bij mediagevoelige thema's. De volgende lijn is waarneembaar. Toenemende media-invloed, onzekerheid bij partijen, korte kabinetstijd à Onzekerheid bij bewindspersonen à Onzekerheid in de hiërarchie à Angst dat iets fout kan gaan/meer voorzichtigheid/risicomijding.</p>	<p>BW Hiërarchie Media</p>
<p>19. Signalen vinden: Wees bereikbaar, praat veel met buiten, wees veel onderweg en netwerk! Dat betekent dus signaleren en waar mogelijk verbinden. Vergelijk initiatieven van buiten met het interne beeld en toets op haalbaarheid intern. Past het binnen hoe wij hier werken, belangrijke thema's en regeerakkoord. Kijk naar wat wel/niet strookt met de visie van de minister/staatssecretaris en of het daarmee verbonden kan worden. Kijk daarbij ook naar opvattingen en belangen extern.</p>	<p>Netwerken Beleidsontderner-schap</p>
<p>20. Er zit een scheidslijn tussen wat je extern ophaalt en wat je daar vervolgens mee kan (al dan niet passend in beleid/politiek). Houd een zekere afstand tot de veldpartijen. Wij maken hier het beleid en de regels, zij mogen meedenken en meepraten, maar wij nemen een beslissing. Het is goed om de buitenwereld binnen te halen omdat je zelf niet alle informatie hebt, maar ze moeten ook niet kind aan huis zijn. Ik vind als ambtenaar dat je je onafhankelijkheid goed gedekt moet houden.</p>	<p>BW Openheid Afstemmen Belangen</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>21. Er zijn drie belangrijke criteria waar je mee te maken hebt bij de beleidsontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit van de inhoud. - Draagvlak. - De afspraken die politiek zijn gemaakt. <p>Stel je op de hoogte van alles wat in de politieke programma's staat.</p>	<p>BW</p> <p>Openheid</p> <p>Deskundigheid</p> <p>Interdepartementaal</p> <p>Usual suspects</p> <p>Unusual suspects</p>
<p>22. Wie je betreft hangt van het beleidsonderwerp af. Soms wil je weten hoe je iets kunt bereiken buiten.</p> <p>Er zijn vier criteria die een rol spelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mate van afhankelijkheid van de omgeving(spartijen) voor implementatie/uitvoering/realisatie van beleid. Verkenning gaat vaak via onderzoeksachtige opzetten. * Beleidsfase (zit je in het begin/ben je nog zoekende of zijn de beslissingen al genomen). * Mate waarin bewindspersonen weten wat ze willen/hun oordeel al hebben opgemaakt. 	<p>BW</p> <p>Openheid</p> <p>Interdepartementaal</p> <p>Usual suspects</p> <p>Unusual suspects</p>
<p>23. Sommige onderwerpen lenen zich veel meer voor intern uitwerken. Je kijkt later in het beleidsproces dan meer naar de mogelijke problemen die zich kunnen voordoen bij de vertaling naar een wet.</p>	<p>Openheid</p> <p>Afstemmen</p>
<p>24. Beter is 1 x héél goed te scoren in de media dan 10 kleine dingetjes die elk resulteren in een half zinnetje ergens.</p>	<p>Media</p>
<p>25. Laat zien dat je kijkt hebt op de situatie en dat je de interne directie Communicatie input wilt geven waarmee bewindspersonen kunnen scoren. Laat kansen en risico's zien.</p>	<p>BW</p> <p>Media</p> <p>Afstemmen</p>
<p>26. Roep niet tegen de directie Communicatie 'Ik weet hoe het moet'. Zij zijn de buitenschil van het ministerie. Ga respectvol met hen om.</p>	<p>Collega's</p> <p>Afstemmen</p>
<p>27. Het feit dat de externe stakeholders (usual suspects) zwakker worden, maakt dat we als ministerie meer onze eigen dingen kunnen doen.</p>	<p>BW</p> <p>Hiërarchie</p> <p>Openheid</p> <p>Usual suspects</p>
<p>28. Te veel contact met de buitenwereld wordt ook niet gewaardeerd. Er is minder interesse over hoe anderen denken dan dat het lijkt. Want we willen overeenkomstig het regeerakkoord en wensen van de minister (of directeur-generaal, of directeur) de kortste weg van A naar B. Er is geen ruimte meer voor relativeren.</p>	<p>BW</p> <p>Openheid</p> <p>Usual suspects</p> <p>Unusual suspects</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>29. Besef dat de directeur-generaal en directeuren ook ieder hun eigen netwerken hebben waar hij of zij in zitten en waar je rekening meer hebt te houden.</p> <p>Ga niet in het netwerk van je managers of directeuren zitten zonder afstemming vooraf. Zoek wel uit hoe de netwerken hoger in de hiërarchie in elkaar zitten. Wie met wie klikt. Of juist niet.</p>	<p>Hiërarchie</p> <p>Openheid</p> <p>Usual suspects</p> <p>Netwerken</p> <p>Interdepartementaal</p> <p>Unusual suspects</p>
<p>30. Als iets in het beleid dat is ingezet niet helemaal klopt, probeer het zo te verkopen dat het toch wordt geaccepteerd. Je kunt niet zo gauw zeggen dat iets niet werkt omdat het dan negatief afstraalt op je directeur, directeur-generaal en de minister. Kortom, dan krijgen je leidinggevenden op hun sodemieter.</p> <p>Als je een inschattingsfout maakt met politieke consequenties krijg je die terug en word je op het matje geroepen.</p>	<p>Minister</p> <p>Hiërarchie</p>
<p>31. Poneer niet al te veel afwijkende ideeën, out of the box. Als je afwijkt word je minder serieus genomen. Je redt het niet met inhoudelijke creativiteit en out of the box. Dat is niet de competentie die hier feitelijk wordt gevraagd. Dat krijg je er niet doorheen omdat je langs al die parafen en hiërarchie moet (o.a. de bontkraag). De kritische dingen worden er dan uitgehaald en wordt het een recht-toe-recht-aan nota. Wees wel creatief in het 'manipuleren van informatie'. Dat je een tekst zo kunt maken dat een ander het slikt. Schrijf door de ogen van de (hiërarchische) ander. Daar moet iets langs.</p> <p>Bewaar bij onzekerheid met betrekking tot je eigen kritische opmerkingen, of die al dan niet in goede aarde vallen in grotere overleggen, de kritische geluiden in kleiner verband en laat ze in een nota terugkomen.</p> <p>Wanneer je in overleg een standpunt poneert dat buiten de kaders ligt wordt dat niet erkend. Zou dat wel gebeuren, dan moet er wat mee gebeuren. Veel werk.</p> <p>Denk bevlogen mee. Als je bevlogen bent, breng die in lijn met het heersende kader. Laat zien dat je denkt in mogelijkheden in plaats van te zeggen wat er niet kan. Laat zien dat je proactief bent, dat je iets doet om de manager en de directeur te helpen. Voer niet blind uit. Kom met suggesties.</p> <p>Als je een vlekje hebt, vergeet het dan maar.</p>	<p>Binnen kaders blijven</p> <p>BW</p> <p>Hiërarchie</p> <p>Kritiek</p> <p>Zichtbaarheid</p>
<p>32. Doe niet aan uitweiden en difficulteren. Maak dingen simpel. Verzin eerst een oplossing voor problemen voordat je ze meldt, tenzij het echt keiharde problemen zijn.</p>	<p>Deskundigheid</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
33. Als je succesvol verder gaat in de resultaten dan wat van je wordt gevraagd, wordt dat beloond. Daarbij moet je ook 'credits' aan een ander (o.a. collega's van eenzelfde niveau) kunnen gunnen terwijl ook je eigen bijdrage zichtbaar is (ook label 'zichtbaarheid').	Hiërarchie Zichtbaarheid Collega's
34. Pas op voor het misinterpreteren van informatie uit de lijn. Dan kun je beter doorvragen.	Hiërarchie
35. Je mag een tegendraads verhaal laten horen als het maar écht klopt. Zeker als je de minister daarmee behoedt voor een fout. Als bewindspersonen een té bizar idee ergens over hebben, moet je dit via de lijn pogen te corrigeren.	Kritiek
36. Naar de hogere leiding toe bereik je in je eentje niks. Zeker als je met een out of the box idee komt. Daarvoor moet je meer partijen/beleidsmedewerkers hebben die dat een goed idee vinden.	Hiërarchie Buitenkaders Afstemmen
37. Zorg dat je makkelijk bent in omgang: loop zijn kamer (directeur) makkelijk in, praat met hem op een borrel, vraag dan naar iets persoonlijks en maak ook grapjes, houd het wat luchtig en heb het niet alleen over de inhoud.	Hiërarchie Zichtbaarheid
38. Als je iets hebt gedaan dat niet conform de regels is (buiten juridisch kader) en op een bepaald moment tot een probleem kan gaan leiden, zorg voor afstemming in de lijn. Als er klachten komen over je van partijen die door de verticale lijn (directeur-generaal, directeuren) hoog worden geacht, zorg dan dat je ingedeekt bent. Pas zeker op voor belangenverstrengeling.	Hiërarchie Indekken Usual suspects Belangen
39. Als het onduidelijk is welke afdeling over welk onderwerp gaat, dek je dan in en meld een bepaalde kwestie (bijv. niet halen van de planning of wijzigingen in de prioritering) aan iedereen.	Hiërarchie Indekken
40. Dek je in als je nieuw bent op een afdeling, want 'fouten' worden je dan makkelijker in de schoenen geschoven in plaats van dat men de hand in eigen boezem steekt.	Indekken
41. Probeer een onafhankelijk adviseur te zijn. Als je te veel een eigen lijn hebt, ben je niet meer open voor andere inzichten. Voor een dergelijke 'eigen lijn'-houding word je niet ingehuurd. Ook los kunnen komen van eigen inzichten is deel van het beleidsvakmanschap.	Deskundigheid
42. Omdat je deskundig bent, wordt je voorstel niet automatisch geaccepteerd. Houd er rekening mee dat op hoger niveau (directeur-generaal) andere belangen meespelen.	Hiërarchie Deskundigheid
43. Als je normaal presteert, zit er een automatisch patroon in het bevorderen. Onder andere afhankelijk van hoelang je in een schaal zit.	Deskundigheid

Ongeschreven regel	Relatie met
44. Weet wanneer een moment is gekomen om een directeur of MT-lid wél te betrekken bij wat je aan het doen bent. Dat is als de impact en gevoeligheid in bestuurlijke en politieke zin een rol gaan spelen. Bijvoorbeeld bij problemen met een wetsvoorstel, of kritieke punten voor een deadline, of als een dossier in de problemen kan gaan komen, of als je een ijsbreker/bruggenbouwer nodig hebt naar een andere partij. Alleen opschalen naar een directeur als het echt belangrijk is.	Hiërarchie Opschalen
45. Als mensen (van andere directies) niet worden aangespoord door hun directeur, lopen ze niet. Het moet wel prioriteit zijn. Gebruik daarvoor desnoods de eigen directeur.	Hiërarchie
46. Als je echt wat wilt realiseren, schakel hogere personen in die wat in de melk te brokkelen hebben.	Hiërarchie Netwerken Bypass
47. Breng je doelen in lijn met het regeerakkoord/politieke doelen (wat politiek wenselijk is) en de doelen van de organisatie. Lift eventueel mee op een nieuwe beleidsrichting van het kabinet. Als er een nieuw coalitie-akkoord is, lees dit zorgvuldig door, zet dit naast je eigen ideeën en kijk waar haakjes zitten.	BW Hiërarchie Eigen doelen
48. Als je weet dat iets langs de hiërarchische weg niet lukt, denk dan een bypass zonder de hiërarchie te schaden.	BW Hiërarchie Eigen doelen Bypass
49. Wat doe je met beleid dat in lijn is met regeerakkoord (en wat de minister wil) en niet goed is voor de samenleving? * Geef vooral argumenten tegen in je nota. * Vind een bypass (evt. via een belangenvereniging die tegen is met connecties naar de TK).	BW Hiërarchie Eigen doelen Bypass
50. Wat doe je als je iets wilt dat niet in lijn is met het regeerakkoord en wat de minister wil, maar goed voor de samenleving: Vind een bypass (evt. via een belangenvereniging met connecties naar de TK).	BW Hiërarchie Eigen doelen Bypass
51. Je kunt nog zoveel willen, maar je moet het op het goede moment doen. Als er politiek draagvlak is. Politiek moment.	BW Hiërarchie Eigen doelen
52. Let altijd heel goed op wie je kunt gebruiken, zodat jouw lijn naar voren komt, dat iemand je kan dekken. Wie dat is, is heel verschillend, bijvoorbeeld je afdelingshoofd, de directeur of de juridische dienst.	Hiërarchie Eigen doelen Indekken

Ongeschreven regel	Relatie met
53. Als je iets wilt in termen van maatschappelijk effect, zorg dat je iets voor het voetlicht krijgt op een manier dat wij als directie/ministerie het als probleem ervaren. Waar wij verantwoordelijk voor zijn. Meer in het bijzonder, zorg dat je directeur en directeur-generaal het als een probleem zien.	Hiërarchie Eigen doelen
54. Zorg voor een goede relaties met de directie BestuursOndersteuning, de persoonlijke assistent van de minister en het interne netwerk. Zorg ook voor goede relaties met het secretariaat en de medewerkers van de directeur-generaal en de bewindslieden door er tijd in te investeren. Effect: Dan kun je hen makkelijker bereiken en doen ze makkelijker iets voor je. Zorg voor goede relaties met ondersteuning. Help hen opdat zij jou goed kunnen helpen.	Hiërarchie Collega's
55. Bij politiek interessante dossiers. Denk niet in 9-5 uren. Ook niet als je deeltijd werkt. Wees 24/7 beschikbaar, vooral op het eigen beleidsterrein en altijd bereikbaar. Je ziet het in combinatie met mensen die weinig beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld als je 2 of 3 dagen werkt. Dan krijg je de gewone reguliere klussen. Niet de grote dingen.	BW Hiërarchie Politiek gevoelige dossiers Tijdsplanning
56. Als je carrière wilt maken moet je bij de hogere functies gaan staan op een receptie en lachen om de grapjes die ze maken. Ga naar bij wie je zichtbaar moet zijn. Wees bij informele aangelegenheden waar de leiding ook is. Wees ook zichtbaar door zo nu en dan iets te organiseren of een presentatie te geven over iets dat aansluit bij beleid.	Hiërarchie Zichtbaarheid
57. Als je gevarieerd werk wilt, zoek je uit of het onderwerp prioriteit heeft (is in de politieke belangstelling staat). Bij een prioritair onderwerp kun je namelijk heel veel verschillende vaardigheden toepassen. Bijvoorbeeld juridische kennis, onderhandelen met de sector et cetera. Als je onderwerp geen prioriteit meer krijgt, is het vaak ook niet meer gevarieerd. Stap dan over naar een ander onderwerp met meer prioriteit.	BW Hiërarchie Politiek gevoelige dossiers Deskundigheid
58. Informeer het afdelingshoofd veel over dossiers of items die gevoelig zijn. Communiceer/informeer goed over de stand van zaken. Loop even binnen. Zeker bij MR-adviezen. Ze willen niet verrast worden.	BW Hiërarchie Politiek gevoelige dossiers

Ongeschreven regel	Relatie met
59. Van buiten naar binnen werken kan alleen maar wanneer daar écht ruimte voor is: in tijd en vanuit de lijn. Met veel stakeholders overleggen kan niet altijd door beperktere capaciteit. En dan heb je ook nog het risico dat iemand uitvalt.	Hiërarchie Openheid Interdeparte-mentaal Usual suspects Unusual suspects Capaciteit Tijdplan-ning
60. Bij tegenstrijdige belangen hebben we niet de neiging om open interactief te werken. Dan houd je het liever kleinschalig, overzichtelijk en gesloten. Doe je dat niet, kun je door- gaans ook je tijdsplanning niet halen.	Openheid Belangen Usual sus- pects
61. Als je niet weet wat het eindproduct gaat worden (bij open processen), matcht dat op geen enkele wijze met deadlijn- denken, projectdoelen, resultaatgericht denken etc. Termijn- nen die moeten worden gehaald, maken een project weleens lastig als je Van Buiten naar Binnen (OMSBO) wilt werken.	Openheid Tijdsplan- ning
62. Algemeen geldt de stelregel 'hoe vroeger je begint, hoe meer ruimte je hebt'.	Openheid Tijdsplan- ning Interdeparte-mentaal Usual sus- pects Unusual suspects
63. Trajecten kunnen vertraagd worden door participatie/in- spraaktrajecten die kritische geluiden zullen opleveren. Als de TK van het traject hoort willen ze weten wat het resul- taat is en dat is dan niet opportuun. Bijvoorbeeld onderwerp x. Daar is veel weerstand op, maar het besluit is al genomen. Dan heb je er niets aan. Je kijkt wat goed is voor het erdoor krijgen van beleid. De media spelen een enorme rol. Je moet de minister uit de problemen houden en moeilijke vragen van de TK en vervelende discussies voorkomen.	BW Openheid Usual sus- pects Unusual suspects
64. Bij politieke beslissingen (in tegenstelling tot beslissingen die de interne organisatie raken), breng de minister goed op de hoogte met duidelijke omschrijvingen. Vermijd hier soms ook bepaalde termen.	BW Politiek gevoelige dossiers Deskundig- heid

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>65. Schrijfvaardigheden zijn belangrijk voor je carrière. Dat betekent schrijven:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Op de manier zoals de minister het wil (want zo wil de directeur-generaal en directeur het vervolgens ook). * Helder waarbij je structuur aanbrengt. * Houd de boodschap naar een directeur (of directeur-generaal) toe zeer kort en duidelijk. Hij heeft het druk. Vertel wat je wilt en waarvoor. Schets daarbij het voor hem relevante politieke krachtenveld, dan luistert hij en geef aan wat van hem wordt verwacht. 	<p>BW</p> <p>Hiërarchie</p> <p>Deskundigheid</p> <p>Usual suspects</p>
<p>66. Schrijf platte, veilige stukken met alleen maar feitelijkheden en zonder bevlogenheid. 'To the point' en zonder opsmuk. Dan kun je niet aangesproken worden op zaken die boven die feitelijkheid uitgaan.</p>	<p>Hiërarchie</p> <p>Indekken</p>
<p>67. Als je met een verhaal bij de directeur-generaal komt, moet dat draagvlak hebben. Daarbij moet hij weten hoe de gevoeligheden liggen. De directeur-generaal controleert en checkt of iets is afgestemd met collega's van andere directies.</p> <p>De standaardvraag is altijd: 'Heb je het afgestemd met andere afdelingen?' Dan ben je legitiem. Je dekt je in door te zeggen waar je mee bezig bent en door veel af te stemmen. Bijvoorbeeld bij een nota. Als veel mensen ernaar gekeken hebben geldt het principe van de verwatering van de verantwoordelijkheden. Je dekt je in om risico's te beperken. Er wordt met nadruk naar risico's gekeken. Veel minder in mogelijkheden. De risico's worden zo zwaar aangezet dat de kansen worden overvleugeld.</p> <p>Zoek goed dekking, zorg dat je je dossier goed hebt afgestemd. In ieder geval intern. Soms ook extern, afhankelijk van het onderwerp.</p> <p>Als je geen dekking hebt gezocht en er gaat iets verkeerd, dan krijg jij de schuld. Als iedereen ermee heeft ingestemd, kan niemand de schuld geven/krijgen.</p>	<p>Hiërarchie</p> <p>Afstemmen</p>
<p>68. Zorg dat je de directeur volledig informeert: inhoudelijk, voor/nadelen alternatieven, wat andere partijen vinden.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Dat zichtbaar is dat je alles hebt afgestemd met relevante partijen. * Schets bij elke nota de context en geef daarbij de aandachtspunten weer. Wat er speelt rondom het thema binnen en buiten het ministerie. Wat gevoelig is en wat niet. * Hoe eventueel iets op te lossen is. * Heldere en duidelijke informatie met een advies wat te doen, dan wel opties waar hij uit kan kiezen. 	<p>Hiërarchie</p> <p>Afstemmen</p>
<p>69. Hoe je zegt dat iets niet klopt wat een ander vertelt, verschilt per hiërarchisch niveau. Binnen een kleine directie en bij het afdelingshoofd is het makkelijker dan bij directeur-generaal of minister.</p>	<p>BW</p> <p>Hiërarchie</p> <p>Etiquette</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
70. Ga je directeur-generaal of directeur geen dingen uit zijn hoofd praten als dat er sterk in zit! Zeg niet: 'Dit is stom.' Doe dat diplomatiek. Als de manager/directeur/directeur-generaal iets denkt waarvan jij weet dat het niet klopt, zeg dan 'als je het eens vanuit een andere optiek bekijkt, hoe zit het dan in elkaar'. Speel met perspectieven. Of zeg 'wat denk je dat de <naast-hogere leidinggevende> ervan vindt?' Met andere woorden zorg voor een respectvolle constructieve bijdrage. Vergelijk het met een hofdame die invult wat de koning wel of niet leuk zal vinden.	Hiërarchie Etiquette
71. Als je met je directeur ergens bent, ga niet te veel op de voorgrond staan. Maar denk wel met hem mee.	Hiërarchie Etiquette
72. Word géén eilandje binnen je directie. Dat is niet goed voor je carrière. Zoek de leidinggevendenden van je collega's op en zorg voor goede werkrelaties. Netwerk binnen de organisatie. Bouw een netwerk op van relaties met inhoudelijke kennisdeskundigen om je heen. Ga regelmatig met collega's van andere directies koffiedrinken; leer elkaar persoonlijk kennen. Sta stil bij de kleine persoonlijke dingen waardoor je een bepaalde band krijgt.	Collega's Netwerken
73. Als je iets wilt bereiken met betrekking tot een beleidsthema, doe het niet radicaal maar in kleine stapjes (stille revoluties). Breng het daarna in een directieoverleg in. Doe dat met meerdere personen tegelijk.	Eigen doelen Afstemmen
74. Als je als beleidsambtenaar een direct lijntje met de minister hebt, kun je gemakkelijk sneuvelen. Dit komt omdat je directeur en manager niet direct kunnen controleren wat je doet en daar invloed op uitoefenen. Daar worden ze zenuwachtig van, want als er iets misgaat, zijn zij verantwoordelijk. Mocht je een direct lijntje krijgen, informeer je directeur en manager open en volledig over wat je met de minister bespreekt. Dat zie je ook als een directeur-generaal zelf een projectgroep wil leiden. Dan wordt de directeur zenuwachtig omdat die 'in control' wil zijn. Als een minister/staatssecretaris direct een beleidsmedewerker benadert, heeft de beleidsmedewerker een probleem. Dat is verdacht. Meld dat dan gelijk aan het afdelingshoofd, directeur en directeur-generaal. Die willen daar graag bij zijn. De manager wil 'in control' zijn. Zeker als jij direct contact hebt met de lagen boven hem, moet je hem cc'en.	BW Hiërarchie Bypass
75. Werk aan je vakontwikkeling. Daarbij zijn twee zaken van belang: * Hoe vertaal je probleem en beleidstheorie naar oplossingen die werkbaar zijn in de praktijk en politiek goed vallen? * Hoe schakel je snel? Hoe snel kun je je inwerken in een nieuw dossier?	Deskundigheid BW Usual suspects Unusual suspects

Ongeschreven regel	Relatie met
76. Het gaat uiteindelijk om echte resultaten in de praktijk die ook goed zijn voor de minister.	BW Deskundigheid Usual suspects Unusual suspects
77. Benadruk het algemene belang en blijf weg van de stokpaardjes van de externe stakeholders. Voorkom dat je iets doms zegt, waardoor de bewindspersonen in de problemen kunnen komen.	BW Netwerken Belangen Usual suspects
78. Het feit dat de externe stakeholders (usual suspects) zwakker worden, maakt dat we als ministerie meer onze eigen dingen kunnen doen. Soms voel ik mij machteloos. Regels zijn altijd gefocust op binnen het ministerie.	BW Hiërarchie Usual suspects Belangen Eigen doelen
79. Probeer zicht te krijgen hoe het in een ander ministerie werkt. Hoe lopen o.a. de hazen?	Interdepartementaal
80. Wees hard op de inhoud en zacht op de relaties. Koester die met collega's van andere ministeries. Heb respect voor je interdepartementale collega's. We zitten in een vergelijkbare situatie. Vind van elkaar uit wat belangrijk is en wat je van elkaar nodig hebt. Toon interesse in collega's (departementaal en interdepartementaal) en anderen (extern) in je netwerk en verbind mensen met elkaar. Dit doe je om goede inzichten en argumenten te krijgen.	Interdepartementaal Informeel
81. Zorg dat mensen je kennen en dat je te vertrouwen bent. Overleg veel om mensen mee te krijgen. Vertrouwen is belangrijk. Dat wordt gebroken als er misbruik wordt gemaakt van de besproken informatie voor eigen doeleinden. Zorg ook voor helderheid in hoe met de op tafel gelegde informatie kan worden omgegaan en hoe je elkaar in de waarde laat. Neem elkaar serieus.	Informeel
82. Overval collega's van andere ministeries niet achteraf. Heb op tijd overleg en geef ze de tijd om te reageren. Overdrijf dat laatste ook weer niet.	Afstemmen Interdepartementaal
83. Als je het hele interne circuit hebt gehad, dan moet je buiten ook nog meenemen.	Afstemmen Interdepartementaal Usual suspects Belangen

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>84. Bouw een goede relatie op met stakeholders, dat doe je door:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Informatie te geven over wat voor hen van belang is. * Ervoor te zorgen dat een minister of belangrijke ambtenaar bij een bepaald overleg aanwezig is. <p>En</p> <ul style="list-style-type: none"> * Informatie te vragen die van belang is. * Steunbetuigingen (goed idee!). * Vroegtijdig worden betrokken bij acties richting politiek die gaan komen. <p>Gebruik de buitenwacht niet alleen maar doe ook iets terug, door bijvoorbeeld vragen beantwoorden, zorgen dat er een antwoord komt als je iets ter plekke niet weet.</p>	<p>Netwerken Informeel Usual suspects</p>
<p>85. Leg contacten met stakeholders bij voorkeur via bestaande contacten. Als dat niet kan, is het feit dat je vanuit een ministerie contact legt al vaak voldoende.</p>	<p>Netwerken Usual suspects</p>
<p>86. Luister en toon belangstelling waarbij je geen houding laat zien van 'wij van de overheid weten hoe het moet'. Geef aan wat je mee terugneemt naar het ministerie en wat je daarmee doet. Koppel dat bij voorkeur ook later terug. Informeer ze wat je met de punten hebt gedaan die je mee terug hebt genomen.</p>	<p>Netwerken Vertrouwen</p>
<p>87. Ken de belangen van organisaties in relatie tot je beleidsterrein en ken ook de individuele belangen van mensen van die organisaties.</p> <p>Je moet heel goed de positie en belangen van de diverse externe stakeholders in de gaten houden, wat hun belangen zijn, waar ze voor vechten. Ze zitten vaak op hun eigen 'dingetje'.</p> <p>Meestal weet je het wel, je zit er al een tijdje, dus je hebt vaak eerder al van gedachten gewisseld met stakeholders. Maar als het voor jouw beleidsproces van belang is, ga je in gesprek. Houd wel rekening met een eventuele eenzijdigheid in wat ze roepen.</p>	<p>BW Netwerken Usual suspects Belangen</p>
<p>88. Als je met veel partijen werkt, ben je vaak de enige die alle belangen overziet. Je bent vaak een netwerk-souffleur (in bilateraaltjes).</p>	<p>Netwerken Informeel Belangen</p>
<p>89. Besef dat partijen in het veld een afhankelijkheidsrelatie met je hebben. Kijk naar 'wat willen ze', 'wat kun je bieden', geef aan wat je niet te bieden hebt. Geef duidelijkheid en doe dit in een informele setting. Denk wel mee of doe iets kleins als je dat kunt. Als je dat laatste niet doet, kan het weer tot politiek risico leiden.</p>	<p>Netwerken Belangen Informeel</p>
<p>90. Ga na bij elk contact met de buitenwereld wie dat binnen in de eigen organisatie moet weten (collega's, afdelingshoofd, directeur, directeur-generaal). Denk daarbij ook vanuit de vraag: 'Wat zijn de belangen van de verschillende personen/partijen intern?' Let goed op dat je een bepaald probleem bij de juiste persoon aankaart, want jij krijgt op je kop als je dat niet goed doet.</p>	<p>Hiërarchie Afstemmen Belangen</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
<p>91. Je kunt vaak verder gaan met delen van informatie met stakeholders dan wordt gedacht. Zeker de partijen die al langer met ministeries te maken hebben, snappen best hoe het werkt. Daarbij kun je je 'indekken' door te zeggen: 'Dit is nog niet afgestemd, is nog op ambtelijk niveau, we willen weten of er draagvlak voor is.' Als je meer wilt zeggen en bespreken doe je dat informeel. Wees informeel eerlijk. Dat leidt doorgaans ook tot betere contacten. Dat gaat makkelijk omdat je deels dezelfde cultuur hebt. Dit geldt ook interdepartementaal. Je begrijpt elkaar in wat je waarom doet. Doe niet te veel via de mail. Face-to-face werkt beter bij gevoelige punten. Je moet door één deur kunnen blijven gaan.</p>	<p>BW Hiërarchie Netwerken Informeel Belangen Interdepartementaal Usual suspects</p>
<p>92. Als je via een Kamerlid iets gedaan wilt krijgen, doe dat dan indirect (bijvoorbeeld via een presentatie op een conferentie).</p>	<p>Bypass</p>
<p>93. Als je met een partij te maken krijgt die niet 'usual suspect' is, die graag mee wil praten, dan is het 't beste om daar toch een gesprek mee aan te gaan. Drie redenen: * Het is een vorm van beleefdheid. * Als je ze aanhoort, voorkomt dat een negatieve pers. * Je hoort altijd wat nieuws. Leg uit bij niet institutionele partijen, als je daar contact mee hebt, wat je aan het doen bent en met welk doel je er zit en waarom. Kader goed af. Toon wel belangstelling ook voor andere problemen. Wees duidelijk in hoe het ministerie werkt. Dat weten verreweg de meesten niet.</p>	<p>Netwerken Unusual suspects</p>
<p>94. Stem veel af, omdat het over veel partijen gaat. Zorg dat je iedereen erbij houdt. Leg je verhaal vaak uit aan relevante personen. Waarom is het belangrijk? Waarvoor et cetera.</p>	<p>Afstemmen Netwerken Belangen</p>
<p>95. Je kunt veel partijen bij de verkenning van een probleem betrekken. Of ze iets gaan doen is een heel andere vraag.</p>	<p>Netwerken</p>
<p>96. Een thema verkennen (een van de manieren van een beleids-ondernemer) doe je als volgt: - Studeer op het thema. Wat zegt de literatuur? Weet je in de basis waar je het over hebt? - Verzamel mensen om je heen die daar ook iets van vinden. Vraag ze feedback. - Kijk hoe de inhoudelijke kennis in het beleid past. Hoe je de inhoudelijke kennis kunt vertalen naar beleid. - Praat met veel mensen over je thema. Stel vragen als: * Zou het zo moeten werken? * Waarom doen we dit niet? - Kijk wie wat doet, valt het thema onder jouw domein? Zijn anderen daarvoor beter geëquipeerd? Wie is aanpalend? - Ga vooral buiten de deur luisteren. Hoe werkt het eigenlijk echt? - Durf ook naar buiten te zeggen als dat zo voorkomt: 'Ik weet het gewoon niet. We weten wel het einddoel maar niet hoe dit te realiseren.' Kwetsbaarheid kan lonen.</p>	<p>Netwerken Beleids-ondernemerschap</p>
<p>97. Je kunt politiek actief zijn op thema's waar je zelf niet verantwoordelijk voor bent. Dat geldt ook als je op lokaal niveau politiek bedrijft.</p>	<p>Zelf politiek actief</p>
<p>98. Zend niet te veel naar collega's. Luister!</p>	<p>Netwerken Collega's</p>
<p>99. Aan een directeur-generaal geef je voornamelijk aanvullende</p>	<p>Hiërarchie/</p>

Ongeschreven regel	Relatie met
100. Een directeur-generaal op afstand weet niet meer precies wat er in directies gebeurt.	Hiërarchie/ DG
101. Zorg dat je je in relatie tot de directeur-generaal en directeur op de hoofdzaken focust en niet op de bijzaken.	Hiërarchie/ DG/ Direc- teur Deskundig- heid
102. Zorg dat je een directeur-generaal/directeur de ruimte laat om zijn politieke spel te spelen.	Hiërarchie/ DG/ Direc- teur Deskundig- heid
103. Als je met een groep naar de directeur-generaal gaat, bereid dat voor. Wie gaat wat zeggen?	Hiërarchie/ DG Afstemmen
104. Het kan weleens voorkomen dat een directeur een beleidsmedewerker meeneemt naar een directeur-generaal en gebruikt als 'schild' als iets niet goed gaat. 'Het is jouw dossier, vertel het maar.'	Hiërarchie/ DG/ Direc- teur Deskundig- heid
105. Wees eerlijk naar een directeur toe zodat die weet wat hij aan je heeft.	Hiërarchie/ Directeur
106. Als een afdelingshoofd niet verantwoordelijk is voor een bepaald beleidstraject, zet hij geen capaciteit in. Er is concurrentie om capaciteit. Iedereen moet scoren. Afdelingshoofden kunnen ook afgerekend worden.	BW Hiërarchie
107. Als je écht niet functioneert, word je geconfronteerd met het 3-5-7-verhaal. Na drie jaar krijg je te horen dat je naar iets anders moet uitkijken.	Deskundig- heid
108. Beleid wordt belangrijker gevonden dan de uitvoering: dat zijn de minder geschoolden en leven in een kleinere wereld.	BW Hiërarchie
109. Het helpt bij dit ministerie absoluut als je in hetzelfde politieke circuit zit als de adviseurs, zowel politiek als directeur-generaal.	BW Hiërarchie
110. Als je maatschappelijk iets wil, zoek een afdelingshoofd die er oog voor heeft dat maatschappelijk belang en kwaliteit niet altijd hetzelfde zijn als politieke prioriteit (maar die afdelingshoofden zijn er steeds minder).	Hiërarchie Eigen doe- len
111. Blijf met je poten van het werk van een ander af.	Hiërarchie Belangen Afstemmen

Bijlage 6: Uitwerking gevonden copingstrategieën

TABEL 36: ORDENING COPINGSTRATEGIEËN: VAN ALGEMEEN NAAR SPECIFIEK

Copingstrategieën	Volgen of gebruiken van ongeschreven regels?	Soort ongeschreven regel(s) waarbij de copingstrategieën aansluiten	Specifieke copingstrategie
<i>Niet op beïnvloeding gerichte copingstrategie</i>	<i>Volgen</i>	<i>Bedien de minister (en de hiërarchie)</i>	
<i>De 'indek' copingstrategie</i>	<i>Volgen</i>	<i>Bedien de minister (en de hiërarchie)</i>	1. <i>Dek je in</i>
<i>De 'Just-do-it!'-copingstrategieën</i>	<i>Niet volgen/niet gebruiken</i>	<i>Je 'vooronderstelt' dat je op deze wijze de minister (en de hiërarchie) bedient</i>	2. <i>Denk zélf verder dan het hele institutionele veld</i> 3. <i>Maak zélf een uitgebreide stakeholderanalyse</i> 4. <i>Just do it!</i>

TABEL 37: DIRECT OP BEÏNVLOEDING GERICHTE COPINGSTRATEGIEËN (SCOREN MET OMSBO)

Coping-strategieën	Volgen / gebruiken onge-schreven regels?	Belangrijkste ongeschreven regel(s)	Onderverdeling copingstrategieën algemeen	Specifieke copingstrategie
Direct op beïnvloeding gerichte coping-strategieën	Gebruiken	Bedien de bewindspersonen (en de hiërarchie) vertaald naar: Hoe kan de minister (en de lijn) scoren met OMSBO?	<p>Ga na hoe bewindspersonen binnen de kabinetsperiode kunnen scoren in termen van 'tussen-beleids-producten' en mediamomenten</p> <p>Vind 'haakjes' waarop kan worden 'toegehaapt' door de minister en de lijn</p> <p>Zoek naar mogelijkheden voor de lijn om met OMSBO te profileren</p> <p>Gebruik erkende geschreven informatie</p> <p>Benadruk dat een groter aantal stakeholders meer oplevert</p> <p>Benut incidenten</p> <p>Verbind OMSBO met onderzoek doen</p> <p>Vergelijk met eerdere/andere OMSBO-aanpakken</p> <p>Splits de beleidsnota</p>	<p>5. Zie de korte in de lange termijn</p> <p>6. Ga na hoe bewindspersonen kunnen scoren via tussenproducten en mediamomenten</p> <p>7. Vind mediahaakjes van bewindspersonen waarop kan worden toegehaapt</p> <p>8. Vind haakjes bij relevante personen in het interne departementale circuit</p> <p>9. Zet de eigen beleidsdirectie (naast het ministerie) op de kaart</p> <p>10. Verkoop OMSBO-aanpak als iets nieuws</p> <p>11. Gebruik het regeerakkoord</p> <p>12. Gebruik (kader)wetgeving</p> <p>13. Gebruik departementale stukken</p> <p>14. Gebruik erkende literatuur waarin wordt verwezen naar unusual suspects</p> <p>15. Gebruik verkoopargumenten gezaghebbende stakeholders</p> <p>16. Contextualiseer OMSBO</p> <p>17. Dik het belang van het meekrijgen van bepaalde nieuwe stakeholders aan!</p> <p>18. Geef aan wat de risico's zijn als nieuwe stakeholders NIET worden betrokken</p> <p>19. Benadruk draagvlak (dók met de uitvoeringspraktijk)</p> <p>20. Gebruik incidenten</p> <p>21. Label OMSBO als onderzoek</p> <p>22. Besteed OMSBO uit als onderzoek dat interactief dient te worden uitgevoerd</p> <p>23. Laat zien dat, in termen van beleidsaanpak-actualiteit, achter wordt gelopen! Maak gebruik van eerdere ervaringen van beleidsontwikkeling</p> <p>24. Doe ervaring op met OMSBO via niche-onderwerpen</p> <p>25. Als een nota wordt geschreven, splits deze in twee nota's</p>

TABEL 38: DIRECT OP BEÏNVLOEDING GERICHTE COPINGSTRATEGIEËN (RISICO'S VERMIJDEN MET OMSBO)

Coping-strategieën	Volgen / gebruiken onge-schreven regels?	Belangrijkste ongeschreven regel(s)	Onderverdeling copingstrategieën algemeen	Specifieke copingstrategie
		Bedien de bewindspersonen (en de hiërarchie) vertaald naar: Hoe risico's voor bewindspersonen te voorkomen/verkleinen met OMSBO?	Zet de inhoud centraal	26. Maak onderscheid tussen verkennen en beslissen 27. Zet inhoud en inhoudelijke speelveld centraal
			Maak een onderscheid in aanpak tussen usual suspects en unusual suspects	28. Geef de usual suspects een bijzondere rol 29. Ga na hoe gezichtsverlies van usual suspects kan worden voorkomen 30. Ga na hoe partijen, die politiek niet handig zijn, kunnen worden betrokken
			Begin 'klein', 'gesloten', 'informeel'	31. Verklein de politieke risicoperceptie door OMSBO een 'informeel karakter' te geven 32. Begin klein via het verzamelen van perspectieven en bouw stapsgewijs verder uit 33. Start met een gesloten groep op internet 34. Houd het expliciet bij (vele) kleine groepjes
			Zorg voor een zich uitbreidend, 'bekend' netwerk	35. Zorg voor een goed netwerk met toegevoegde waarde 36. Vertel de leidinggevende dat 'je ze kent'
			Laat zien hoe je OMSBO beheersbaar houdt	37. Geef aan hoe OMSBO in organisatorische zin beheersbaar is te houden 38. Frame het type vragen zodanig dat duidelijk is dat je aan verwachtingenmanagement doet 39. Laat zien hoe je voorkomt dat je wordt ondergesneeuwd dan wel dat een partij de discussie kaapt
			Laat zien in welke beleidsontwikkelingsfase het wél kan	40. Splits het beleidstraject duidelijk op: in welke fase kan het wel?

TABEL 39: DIRECT OP BEÏNVLOEDING GERICHTE COPINGSTRATEGIEËN (HOE TIJDSPLANNING TE HALEN/TE BENUTTEN VOOR OMSBO)

Coping-strategieën	Volgen / gebruiken onge-schreven regels?	Belangrijkste ongeschreven regel(s)	Onderverdeling copingstrategieën algemeen	Specifieke copingstrategie
		Haal je tijds-planning	Zorg voor méér tijd om OMSBO uit te voeren	41. Verdubbel de tijd voor openheid voor OMSBO door aan te geven wie allemaal moet worden betrokken
				42. Benadruk 'zorgvuldigheid' in relatie tot andere ministeries en dat daarom meer partijen betrokken moeten worden
				43. Begin zo vroeg mogelijk met de beleidsontwikkeling
				44. Draai de tijdsfactor om: voer géén discussie over OMSBO omdat die discussie juist tijd kost!
			Laat zien hoe OMSBO tijd kan opleveren	45. Laat zien dat OMSBO tijd kan opleveren
			Kies het juiste moment	46. Kies het juiste (politieke) moment(um)

TABEL 40: INDIRECT-VIA-DE-BAND BEÏNVLOEDENDE COPINGSTRATEGIEËN

Copingstrategieën	Volgen of gebruiken van ongeschreven regels?	Belangrijkste ongeschreven regel(s)	Onderverdeling copingstrategieën algemeen	Specifieke copingstrategie
Indirect-via-de-departementale band-beïnvloedende copingstrategieën (intern)	Gebruiken	Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal (intern)	Creëer kritieke massa	<p>47. Bepaal wie je wilt beïnvloeden met wat en waar</p> <p>48. Bouw een 'kritische massa' bottom-up en werk 'door de lijn' naar boven</p> <p>49. Ga na waar interne scepsis zit en hoe daarmee om te gaan</p> <p>50. Benut een ander afdelingshoofd</p> <p>51. Benut de directie Communicatie van het ministerie</p> <p>52. Benader, evt. via de politieke assistent, de staatssecretaris of minister</p>
Indirect-via-de-externe-band beïnvloedende copingstrategieën	Gebruiken	Koester je netwerk. Je netwerk is cruciaal (extern)	Gebruik specifieke gezaghebbende 'derden'	<p>53. Organiseer een kleine face-to-face-netwerkbijeenkomst met mensen waarnaar wordt geluisterd</p> <p>54. Ga na wie interdepartementaal jouw idee voor OMSBO kunnen opspelen (in de lijn verder kunnen brengen)</p> <p>55. Belobby een out-of-the-box denker in het usual suspect-netwerk voor OMSBO</p> <p>56. Word lid van een politieke partij</p> <p>57. Benader vrienden en vriendinnen bij gezaghebbende instituten om jouw inzichten voor OMSBO publiek te maken</p> <p>58. Benader de media voor OMSBO</p> <p>59. Laat jouw geluid voor OMSBO vanuit de Tweede Kamer komen</p> <p>60. Gebruik inhoudelijke experts. Laat de 'wetters' (experts) de 'krachtigen' voeden en OMSBO promoten</p> <p>61. Belobby informeel partijen om zichzelf zichtbaar te maken</p> <p>62. Versterk het veld buiten de usual suspects</p>

Copingstrategie 1: Dek je in

Als een baas een bepaalde manier wil (waarover jij mogelijk twijfels hebt), doe het dan precies zoals de baas het heeft voorgeschreven. Koppel over de stappen expliciet terug. Als diezelfde baas zegt 'ik wil geen mailtje krijgen', zorg dat een en ander zichtbaar wordt vastgelegd. Ook dat deze geen mailtje wil krijgen. Dek je op deze manier in.

Copingstrategie 2: Denk zélf verder dan het hele institutionele veld

Als je een open aanpak wil, bereid je goed voor op de vraag 'waarom'. Wat levert het op? Over welke ideeën en nieuwe contacten gaat het? Wat bespaart het ons? Bedenk ook dat, als je het voorlegt aan collega's, de bewijslast bij de degene ligt die wat nieuws wil. Denk daarvoor 'door het institutionele veld' heen. Kijk naar een probleem of beleidsthema in zijn bredere context. Dat maakt dat je meer afhankelijkheidsrelaties kunt zien met andere thema's. Dit maakt het uitnodigen van partijen naast usual suspects gemakkelijker voor je in termen van verkoop naar de lijn toe. Maak daarbij een plaatje van het eindresultaat:

- * In termen van verkende deelgebieden/componenten.
- * In termen van inhoudelijk resultaat.
- * In termen van aansluiten op de werkelijkheid.
- * In termen van draagvlak.
- * In termen van uitvoerbaarheid.
- * In termen van SMART kenmerken.

Copingstrategie 3: Maak zélf een uitgebreide stakeholderanalyse en ga er informeel naartoe

Maak zelf een uitgebreide stakeholderanalyse en gebruik daarbij de volgende vragen:

- * Wie noemt de literatuur? Wie staat in stukken et cetera?
- * Wie werken er aan/zijn ermee bezig?
- * Wie raakt het?
- * Wie hebben er een mening over?
- * Wie mag ik niet missen bij het beantwoorden van deze vraag? Wie zijn écht relevant?
- * Waar zit kennis en ervaring?
- * Wie maakt/kunnen het verschil maken?

Vraag ook deze personen informeel:

- * Wat is belangrijk met betrekking tot <beleidsthema>?
- * Wat zou het kunnen opleveren als aan <beleidsthema> wat gedaan wordt?
- * Wie zou nog meer interessant zijn om mee te laten participeren?
- * Weten we wat eraan te doen is?
- * Waarom doen we dat nog niet?
- * Wat zijn belemmeringen? Wat hindert succes?
- * Hoe kunnen we er wat van maken?

Copingstrategie 4: Just do it!

Van buiten naar binnen werken kun je ook gewoon doen. Dan ga je er gewoon van uit dat je een inhoudelijke vraag hebt die met nieuwe partijen kan worden beantwoord.

Copingstrategie 5: Zie de korte termijn in de lange termijn

De minister scoort écht als hij beleid weet te maken dat jarenlang blijft staan (vergelijk Drees). Beleid waarbij over de principes geen discussie meer is, hooguit over uitwerkingsdetails. Ga dus nooit voor resultaat binnen één kabinetperiode maar kijk wél waar de minister op de korte termijn mee kan scoren als deel van een langer durend traject. Ga na wat dat betekent voor je (open) aanpak. Dat geldt ook voor een directeur-generaal. Waarmee kan deze op de korte termijn scoren en daardoor in politieke zin geïnteresseerd zijn.

Copingstrategie 6: Ga na hoe bewindspersonen kunnen scoren via tussenproducten en mediamomenten

Benoem tussenproducten, als er sprake is van een interactief traject dat langer duurt dan dat een bewindspersoon op een ministerie zit. Dus een tussenstap waarmee een bewindspersoon politiek (en in de media) kan scoren. Laat zien wat interessante momenten voor de bewindspersoon kunnen zijn om voor het voetlicht te treden (media-exposure):

- * Bij de opstart: doelstellingen en goodwill.
- * Tussenmoment(en): presenteren resultaten/bedanken deelnemers.
- * Presenteren beleidsresultaten na politieke afweging.

Copingstrategie 7: Vind mediahaakjes van bewindspersonen waarop kan worden toegehaapt (door de lijn)

Te beantwoorden kernvraag is: 'Hoe laat je de lijn en de bewindspersonen zich "senang" voelen?' Kijk of er (media)haakjes zijn. Haakjes zijn punten in beleid of politiek waar een probleem of type aanpak mee kan worden verbonden. In termen van media betekent dit het goed volgen wat een be-

windspersoon zegt in de media en nagaan wat daarvan een voorstel voor een bepaalde aanpak kan ondersteunen.

Letterlijk: 'Welke zinnen kan ik benutten die de minister (en/of directeur-generaal) zegt die passen bij mijn voorstel om openheid te bewerkstelligen?'- Daardoor is het mogelijk beleidsambtenaar te zijn onder elke minister en tóch eigen accenten te leggen respectievelijk die van de buitenwacht in te (gaan) brengen.

Copingstrategie 8: Vind haakjes bij relevante personen in het interne departementale circuit

Kijkend naar de hiërarchie, stel de vraag: 'Wat is een (plausibele) verbinding tussen wat jij aangepakt wilt hebben en wat voor de hiërarchische lijn relevant is? Wat zijn relevante matches?'

Maak een babbeltje met de manager over meer stakeholders en de wijze waarop ze te betrekken zijn. Vind daarbij uit waar hij gevoelig voor is.

Tap daarnaast directeuren, bestuursadviseurs, assistenten van de bewindslieden, secretaresses af om uit te vinden waar directeuren-generaal druk mee zijn. Wat zijn voor hen relevante thema's? (Zie ook de strategieën 'Regeerakkoord', 'Wetgeving', 'Departementale stukken' en 'Erkende literatuur'.)

Ga ook met de directie Communicatie binnen het ministerie praten.

Maak daarna een tabel waarin opgenomen wordt wie welke partij is, afbreukrisico voor deze partij en mogelijkheden en bedenk dan verschillende strategieën voor het benaderen en betrekken van verschillende personen van die partijen. Kijk ook, als je een verdeling maakt naar strategieën als: what's in it for who? En is 'verleiden' beter of 'laten schrikken'.

Tot slot kan een A4'tje worden gemaakt met de voordelen. Laat zien wat een OMSBO-proof aanpak allemaal kan opleveren en hoe rekening wordt gehouden met gevoeligheden van de hiërarchische lijn.

Copingstrategie 9: Zet eigen beleidsdirectie (naast het ministerie) op de kaart

Laat zien dat het niet alleen de minister helpt maar dat het ook je eigen directie zichtbaar maakt. Met andere woorden, je eigen directeur scoort ook!

Copingstrategie 10: Verkoop de OMSBO-aanpak als iets nieuws

Wanneer krijg je een minister met glinsterende ogen? Als je iets wezenlijks weet te realiseren en het veld en politieke partijen erachter staan. Met iets dat nog niet gedaan is en de minister is de eerste die dit doet.

Copingstrategie 11: Gebruik het regeerakkoord

Gebruik wat in het regeerakkoord staat. Dat is het kader van waaruit een minister politiek dient te denken en handelen en waar hij of zij aan is gehouden.

Copingstrategie 12: Gebruik (kader)wetgeving

Gebruik wetgeving waar mogelijk. Kaderwetgeving maakt dat men meer met elkaar moet samenwerken. Sommige wetten bieden de mogelijkheid voor externe partijen om als partner te functioneren. Bij sommige onderzoeksprogramma's mogen vanuit dergelijke wetten externen ook meepraten over welke onderzoeken dienen te worden uitgevoerd en welke instrumenten moeten worden ontwikkeld. Zij moeten er tenslotte mee werken.

Copingstrategie 13: Gebruik departementale stukken

Lees de stafverslagen en de beeldvorming rondom de daarin besproken thema's en check informeel bij iemand die bij de desbetreffende vergaderingen aanwezig is geweest wat 'eromheen is gezegd'. Met andere woorden, toets verslagen bij aanwezigen en kijk ook naar hun non-verbale reactie. Is die congruent met wat ze zeggen?

Verdiep je verder in de historie. Wat is eerder gezegd? Door wie? Zijn er al mogelijke oplossingen of is het in termen van oplossingen compleet nieuw?

Mogelijk biedt ook het jaarplan van de eigen beleidsdirectie aanknopingspunten dan wel dat het past in het 'window of management'.

Copingstrategie 14: Gebruik erkende literatuur waarin wordt verwezen naar unusual suspects

Gebruik erkende (liefst wetenschappelijke) artikelen die verwijzen naar unusual suspects.

Copingstrategie 15: Maak gebruik van verkoopargumenten van gezaghebbende externe stakeholders

Maak gebruik van verkoopargumenten van gezaghebbende externe stakeholders. Bijvoorbeeld de Technische Commissie Tweede Kamer.

Copingstrategie 16: Contextualiseer OMSBO zodanig dat duidelijk is dat meer stakeholders meer oplevert

Contextualiseer je boodschap zodanig dat het vanzelfsprekend is dat je met een OMSBO-proof proces samen met stakeholders meer kan bereiken. Verzamel argumenten waarom meer van buiten naar binnen werken juist m.b.t. dit ene beleidsthema goed is. Laat zien hoe een open aanpak goed kan passen binnen de politieke context en missie/visie van het ministerie.

Gebruik het argument dat je de bewindspersonen meerdere opties kunt voorleggen door een breder netwerk te betrekken omdat een grotere variëteit in stakeholders kan leiden tot nieuwe inzichten en oplossingsmogelijkheden. Opties die o.a. passen bij het regeerakkoord en minder kosten met zich meebrengen. Met andere woorden, creëer een 'feitenbasis' die laat zien dat het betrekken van meer partijen dan alleen de usual suspects voordelen heeft.

Opletpunt is dat je zorgt voor toestemming van de directeur-generaal door te laten zien dat dit tot politiek voordeel voor de minister leidt. De directeur-generaal is de sleutel/poort naar de politiek. Maak het juist voor de directeur-generaal interessant om meerdere mensen uit te nodigen. Je schetst daarbij ook personen die een directeur-generaal graag wil horen. (Je zegt: 'Ik dacht aan persoon X maar ben eigenlijk ook nieuwsgierig naar Y en Z.')

Copingstrategie 17: Dik het belang aan van het meekrijgen van bepaalde nieuwe stakeholders!

Als je een informele verkenning extern doet (zie strategie: maak zélf een stakeholderanalyse), vraag daarbij ook bewust advies over wie te betrekken en waarom. Dan kun je later zeggen dat belangrijke partij X vindt dat Y er ook bij moet. Dik daarbij de maatschappelijke waarde van Y aan. Maak er een groot circus van. Als je die en die niet meekrijgt, lukt het niet! Verkoop dit al vroeg in het traject.

Copingstrategie 18: Geef aan wat de risico's zijn als nieuwe stakeholders NIET worden betrokken

Breng risico's in kaart als nieuwe of andere stakeholders NIET worden betrokken. Maak daar een verhaal van. Zet de kwaliteit van het beleid centraal. Geef aan dat werken met alleen de usual suspects een intellectuele monocultuur creëert. En je wilt een afgewogen beeld. Een monocultuur kan ook risicovol zijn voor de minister. Door juist die (nieuwe) externe partijen erbij te betrekken en niet uit te sluiten en te laten zien dat daarmee politieke vragen in de Tweede Kamer kunnen worden voorkomen, creëer je ook een legitimatie naar de usual suspects om meer partijen dan alleen hen te betrekken. Kortom: laat zien hoe een uitbreiding van de te consulteren partijen juist leidt tot een vermindering van politiek risico. Bedenk ook dat het tegenwoordig voor heel wat meer partijen, buiten de usual suspects om, mogelijk is om een minister via social media onder druk te zetten. Het gaat zoveel sneller tegenwoordig met Twitter.

Copingstrategie 19: Benadruk draagvlak (óók met de uitvoeringspraktijk)

Je kunt bewust het belang van draagvlak inbrengen. Vind argumenten om die basis te verbreden/een stap verder te gaan op de ladder van wie je

betreft. Door de opmerking bijvoorbeeld dat je slimme 'katalysator'-partijen wilt vinden die je nu nog niet in je netwerk hebt.

Daarbij is van belang aan te geven dat de uitvoering net zo belangrijk en gelijkwaardig is aan het beleid en de usual suspects (indien de praktische uitvoering daar onvoldoende in vertegenwoordigd zit). Zeker als het over een gedragsverandering in het veld gaat, werken formele regels regelmatig niet.

Tot slot geldt dat het inschakelen van partijen buiten de usual suspects nuttig kan zijn om iets in beweging te brengen, daadwerkelijk oplossingen te realiseren.

Copingstrategie 20: Gebruik incidenten

Gebruik, indien dat kan, een 'incident' dat heeft plaatsgevonden als legitimatie om andere partijen dan de usual suspects uit te nodigen.

Copingstrategie 21: Label OMSBO als onderzoek

Verkoop een OMSBO-proof aanpak als een onderzoeksmethode. Een onderzoekslabel verhoogt de acceptatie en de legitimiteit van een dergelijke werkwijze. Als je eerst bewust onderzoek doet, kun je meerdere partijen inschakelen die geraadpleegd kunnen en ook moeten worden als het een deugdelijk onderzoek is. Dan wordt het makkelijk om een interactieve aanpak te verbinden met wetenschappelijk onderzoek doen. Een voorbeeld van een methodische aanpak die onderzoek en interactiviteit met elkaar verbindt, is de Methode Klinkers (Klinkers, 2002).

Copingstrategie 22: Besteed de OMSBO uit als onderzoek dat interactief dient te worden uitgevoerd

Besteed het proces uit aan experts die gemakkelijk breder kunnen gaan. Neem dat mee in je voorstel. Geef een onderzoeksbureau opdracht om het 'interactief' te doen. Als een beleidsambtenaar zich onveilig voelt en beleidsnadelen verwacht, zijn door deze strategie de risico's ook 'uit te besteden'. De beleidsambtenaar heeft het immers niet gedaan.

In positieve zin geldt, dat door meerdere weergaven van een probleem te verkrijgen en dit te onderzoeken, een beleidsmedewerker ook zelf een beter plaatje kan maken van een beleidsthema. Met andere woorden een dieper inzicht te krijgen van de kern van een probleem respectievelijk waar mogelijke oplossingen zitten.

Copingstrategie 23: Laat zien dat, in termen van beleidsaanpak-actualiteit, achter wordt gelopen! Maak gebruik van eerdere/vergelijkbare OMSBO-ervaringen van beleidsontwikkeling

Laat zien dat andere ministeries zoiets al doen en dat 'wij' in termen van beleidsaanpak achterlopen respectievelijk dat er als hiërarchie 'credits' mee zijn te verdienen. Op eigen beleidsterrein hoor je voor te lopen. Laat zien, als dat zo mocht zijn, dat de eerdere 'ouderwetse' aanpak tot nu toe niet, of onvoldoende, heeft gewerkt. Verken dit. Op social media bijvoorbeeld open een vraag te stellen: *'Hoe zou X aangepakt kunnen worden, procesmatig?'* Dit kan neutraal en voorzichtig.

Vind daarvoor uit welke aanpak waar gewerkt heeft. Ga op zoek naar goede voorbeelden die de meerwaarde van meer openheid in de beleidsontwikkeling aantonen. Ga met iemand praten die ervaring heeft met het betrekken van meer stakeholders of het verhogen van het participatieniveau. Maak gebruik van succesvolle bottom-up ervaringen van andere ministeries.

Ga met die goede voorbeelden én het feit dat je hebt afgestemd met collega's naar het afdelingshoofd. Met andere woorden, wijs op successen van andere dossiers die op een dergelijke manier zijn aangepakt. Ga samen met je afdelingshoofd, als je die zo ver krijgt, naar de directeur. Die is een sleutelfiguur.

Copingstrategie 24: Doe ervaring op met OMSBO via niche-onderwerpen-
De vrijheid die een beleidsambtenaar krijgt om open te werken hangt samen met eerder succes dat hij of zij op die manier heeft geboekt of anderen op die manier hebben geboekt.

Er is veel ruimte voor consultatie en interactie bij 'niche-onderwerpen' zolang een beleidsambtenaar maar onder het maaiveld blijft. Als diens thema de aandacht van de directeur/directeur-generaal krijgt, of meer politiek wordt, neemt die ruimte onmiddellijk af. Het moet dan snel af, veilig voor de minister, binnen de regels en binnen het budget.

Er is gemakkelijker te 'oefenen' met 'niche'-onderwerpen. Dat zijn doorgaans items waarbij een ruime tijdshorizon is. Dat is per definitie iets dat minder een politiek ding is. Hoe meer je naar politiek zwaardere onderwerpen gaat, des te minder wil de politiek dat je 'ongeleide projectielen' naar binnen haalt.

Copingstrategie 25: Als een nota wordt geschreven, splits deze in twee nota's

Als een nota wordt geschreven, zorg dat deze tot een gesprek leidt dat een toenemende openheid ondersteunt. Bijvoorbeeld door een vraag op te nemen die in die richting gaat (haakje waarop kan worden toegehaapt), of bepaalde partijen bij de beleidsontwikkeling betrokken mogen worden. Als daarop een akkoord volgt, ga dan een volgende nota schrijven en om geld vragen. Ga wel eerst naar je leidinggevende. Zoek rugdekking.

Copingstrategie 26: Maak een onderscheid tussen verkennen en beslissen

Bouw stappen in waarbij bewindspersonen uiteindelijk nog steeds kunnen beslissen. Je kunt stappen inbouwen in de beleidsontwikkeling waarbij een verkenning van een probleem in het begin breed plaatsvindt. Hoe meer je de verkenning ingaat (en daar in een interactief traject het accent op legt), hoe meer je de ruimte moet zoeken ook buiten de usual suspects. De beginfase wordt duidelijk afgebakend tot een verkenning (alleen brainstormen, eerste oriëntatie, meedenken, et cetera). Anders geformuleerd, maak in de communicatie naar buiten duidelijk onderscheid tussen divergeren/verkennen/luisteren) en beslissen. Dat laatste is een politieke daad. In een verdere fase in de beleidsontwikkeling kunnen dan de beslissingen over mogelijke oplossingen door de bewindspersonen gewoon worden genomen. Richting de hiërarchische lijn benadruk je dat je geen inhoudelijke toezeggen doet en dat de risico's te managen zijn via verwachtingenmanagement (doel, kaderstelling en verwachtingen m.b.t. het interactieve proces). Die kaderstelling creëert veiligheid voor de lijn. Bedenk, wat je buiten doet, mag binnen geen verrassing zijn.

Copingstrategie 27: Zet de inhoud, en het inhoudelijke speelveld (de vraagstelling), met nadruk eerst centraal

Zet de inhoud eerst centraal. Stel daarbij het inhoudelijke speelveld vast. Waar het wel en waar het niet over te hebben. Er is een inhoudelijke, ambtelijke fase en een politieke (beslis)fase.

Kijk of je ervoor kan zorgen dat de politicus dat onderscheid ook maakt. Handig is altijd zo veel mogelijk inhoudelijk/feitengericht te beginnen. Daar kun je desgewenst je open aanpak allereerst op richten. Dan bedrijf je aan het begin géén politiek! De meningen en belangen komen later.

Copingstrategie 28: Geef de usual suspects een bijzondere rol

Als je een OMSBO-beleidsopzet maakt, geef de usual suspects zo nodig een specifieke/bijzondere rol.

Copingstrategie 29: Ga na hoe mogelijk gezichtsverlies van usual suspects kan worden voorkomen

Ga, indien nodig, na hoe uit een open proces oplossingen kunnen komen waarmee relevante partijen naar huis kunnen zonder gezichtsverlies. Denk na over wat het zonder gezichtsverlies naar huis kunnen gaan betekent voor de inrichting van een open interactief proces.

Copingstrategie 30: Ga na hoe partijen die politiek niet handig zijn, kunnen worden betrokken

Ga na hoe partijen die politiek niet handig zijn, toch op een informele wijze of anderszins kunnen worden betrokken. Oriënteer je op de vraag: waar zit weerstand op als ik het beleidsproces opener wil?

- * Inhoudelijk
- * Politiek
- * Op personen
- * Op het proces (verschillende fasen in het proces hebben verschillende weerstanden)

Kies een manier om partijen te betrekken (seminar, anderszins) en bespreek dat informeel met collega's die inzicht in het desbetreffende vraagstuk hebben. Bespreek dit ook met experts in open aanpakken.

Copingstrategie 31: Verklein de politieke risicoperceptie door het OMS-BO-proof beleidsontwikkelingsproces een 'informeel karakter' te geven

Geef het interactieve traject bij voorkeur een informeel karakter. Hou het 'klein' in de politieke risicoperceptie. Als je het 'groot' maakt, creëert dat een risicoperceptie in de lijn.

Copingstrategie 32: Begin klein via het verzamelen van perspectieven en bouw verder uit

Consultatie is al te doen door in de eerdere/verkennde fasen van de beleidsontwikkeling perspectieven te verzamelen. Laat zien welke kanten er allemaal aan een probleem zitten en dat daar meer mensen voor nodig zijn dan alleen usual suspects. Begin eerst informeel percepties te verzamelen rondom het thema dat je open wilt aanpakken via meerdere gesprekken met steeds twee tot drie mensen die (ook) verstand hebben van het thema. Laat ze het gesprek voeren. Geef ze de ruimte. Maak samen met hen een lijst van interessante mensen (stakeholders).

Dat kan desnoods ook via een Group Decision Room of via meer informele discussiebijeenkomsten. Er worden immers geen beslissingen genomen. Op deze wijze is de 'grootte' van meerdere interactieve bijeenkomsten in stapjes uit te bouwen. Klein (eventueel een pilot) beginnen en, in discussies met an-

deren en de lijn, de ambitie groter makend. Als je dan een nota schrijft, werk toe naar een grotere bijeenkomst samen met alle stakeholders.

Copingstrategie 33: Start met een gesloten groep op internet

Begin met een gesloten groep. Eigen collega's en collega's van andere ministeries. Wijs collega's op het bestaan van de groep via e-mail. Dit kan naast de face-to-face gesprekken. Als je het 'gewoon doet'/een beetje slim aanpakt, heb je geen last van 'bureaucratische kramp' van je eigen ministerie.

Copingstrategie 34: Houd het expliciet bij (vele) kleine groepjes

Houd het expliciet bij (vele) kleine groepjes op onderzoek/consultatieniveau (alleen verkennen en luisteren). Dan kun je ook gerichter doorvragen. Vele kleintjes (consultatie) maken samen een grote consultatie. Op die manier kun je het ook als een 'kwalitatief' onderzoek labelen. (Zie ook de strategie: het proces als onderzoek labelen.)

Copingstrategie 35: Zorg voor een goed netwerk met toegevoegde waarde

Als is gebleken dat een beleidsambtenaar een goed netwerk heeft en dat in dienst van departementale doelstellingen heeft weten in te zetten, op een open manier, is er meer mogelijk. Dan kan worden gedemonstreerd dat het (uitgebreide) netwerk van de desbetreffende beleidsambtenaar ook toegevoegde waarde heeft in het specifieke geval waar hij of zij een OMSBO-proof beleidsaanpak wil.

Copingstrategie 36: Vertel de leidinggevende dat 'Je kent ze!'

Doe alsof je de nieuwkomers al kent. Als je zegt 'ik ken ze', creëert dat geruststelling. Ga eventueel informeel al eens polsen bij (nieuwe) stakeholders.

Copingstrategie 37: Geef aan hoe OMSBO in organisatorische zin beheersbaar is te houden

Hoe houd ik het beheersbaar (tijd, geld, kwaliteit) en uitvoerbaar is hier de onderliggende vraag. Je moet kijken naar het geld dat een dergelijk interactief traject kost en de benodigde capaciteit. Vind dus manieren waardoor je laat zien dat het weinig capaciteit kost en goed uitvoerbaar is. Dat maakt dat je eerder andere partijen kunt uitnodigen. Geef in je opzet een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling aan, maak een kosten-batenanalyse en toets deze bij je leidinggevende.

Copingstrategie 38: Frame het type vragen zodanig dat duidelijk is dat je aan verwachtingenmanagement doet

Kijk naar het type vragen dat je beantwoord wilt zien. Frame deze scherp waardoor voor de lijn duidelijk is dat je aan verwachtingenmanagement (ook intern) en geen toezeggingen doet. Gebruik desnoods een disclaimer.

(Zie ook de strategie: Het ministerie is leidend.)

Copingstrategie 39: Laat zien hoe je voorkomt dat je wordt ondergesneeuwd dan wel dat een partij de discussie kaapt

Laat zien hoe je voorkomt dat je wordt ondergesneeuwd door hele meutes, dat het geen anarchie wordt als je zo'n traject ingaat of juist dat een bepaalde partij niet de hele discussie wegkaapt. Dat het beheersbaar blijft en goede resultaten oplevert. Dit kan bijvoorbeeld door het bewuste gebruik van een Group Decision Room. Met een goede facilitator worden de energie en aandacht verspreid over alle deelnemers.

Copingstrategie 40: Splits het beleidstraject duidelijk op: in welke fase kan het wél!

Als een heel beleidsontwikkelingstraject interactief aanpakken niet tot de mogelijkheden behoort, kijk welk deel wél interactief kan.

Copingstrategie 41: Verdubbel de tijd voor openheid voor een OMS-BO-proof aanpak door juist aan te geven wie allemaal moet worden betrokken

Een argument tegen openheid is dat het veel tijd zou kosten. Een tip is als ambtenaar te pogen de tijd te verdubbelen als aan het begin van een beleidstraject wordt gevraagd een tijdpad op te geven. Dat is te doen door juist aan te geven wie allemaal moet worden betrokken en hoeveel tijd dat kost.

Terzijde: Zorg dan ook dat je laat zien wat/wie de oorzaken zijn als je de planning niet haalt.

Copingstrategie 42: Benadruk 'zorgvuldigheid' in relatie tot andere ministeries en dat daarom meer partijen betrokken moeten worden

Zeg tegen een ander ministerie, als dat betrokken is, dat 'zorgvuldigheid' belangrijk is. Schrijf daarbij netjes een uitstelbrief. Het is immers niet jouw schuld dat het langzamer gaat.

Copingstrategie 43: Begin zo vroeg mogelijk met de beleidsontwikkeling
Algemeen geldt de stelregel 'hoe vroeger je begint, hoe meer ruimte je hebt voor een OMSBO-aanpak'.

Copingstrategie 44: Draai de tijdsfactor om: voer géén discussie over de OMSBO-aanpak omdat die discussie juist tijd kost!

Er is een neiging contacten tot de usual suspects te beperken. Dan heb je je ding als beleidsambtenaar gedaan, is het niet te moeilijk en kun je het binnen de reguliere tijd doen. Wat wel geldt is dat er een neiging is van usual suspects om (mede) te bepalen hoe het moet.

Als je nu eens NIET uitgaat van de vraag wat de usual suspects zouden kunnen vinden van een open proces waarbij ze zelf meer aan zet zijn? Maar het feit juist gebruikt dat er weinig tijd is. Dat gegeven in positieve zin benutten en daarom een plan van aanpak van een open proces gewoon gaan inzetten onder het motto 'als we over het plan van aanpak gaan praten, kost dat te veel tijd'. Bovendien zijn de usual suspects maar enkele van de partijen en je hoeft een plan van aanpak niet met de usual suspects afzonderlijk af te stemmen als ze maar enkele van de deelnemende partijen zijn. Ook al is dit ongebruikelijk en hebben beleidsambtenaren daar soms (vanuit risicoperspectief) moeite mee.

Copingstrategie 45: Laat zien dat OMSBO tijd op kan leveren

Tijd winnen kan ook als je laat zien dat een open aanpak juist het beleidstraject verkort.

Copingstrategie 46: Kies het juiste (politieke) moment(um)

Het ijzer pas smeden als het heet is. Dat geldt ook voor beleidsthema's. Voor alles is er een politiek momentum. Breng een stuk in het MT als wordt ingeschat dat het erdoor komt. Als er vertrouwen in is.

Een andere variant is de volgende. Als een beleidsambtenaar weet dat een directeur of directeur-generaal het niet met hem of haar eens is, zorg er dan voor dat de nota wordt behandeld als de desbetreffende leidinggevende er niet is en de plaatsvervanger deze zal afhandelen.

Uitwerking van de strategieën 'Via de band' (intern en extern)

Via de interne band

Copingstrategie 47: Bepaal wie je wilt beïnvloeden met wat en waar

Stel de vraag: Wat is een ideale lijn (te benaderen personen en volgorde daarin) om iets door de hiërarchie te krijgen? Negatief geformuleerd: om geen last van de hiërarchie te krijgen. Positief geformuleerd: hoe kan ik de hiërarchie gebruiken? Kan ik ze met de boodschap die ik wil op pad sturen?

Copingstrategie 48: Bouw een 'kritische massa' bottom-up op en werk 'door de lijn' naar boven

Het heeft geen nut als collega's en de hiërarchische lijn meteen niet met een idee van een OMSBO-proof aanpak verder willen. Organiseer daarom steun. Pak het langzaam op, in kleine stapjes. Ga eerst met collega's overleggen/sparren: 'Hoe kijken jullie ertegenaan?' Verken hun contacten, wie zij interessant vinden. Zoek van tevoren eerst medestanders onder de collega's. Pols ze een voor een voorzichtig en kijk wat voor twijfels/vragen je tegenkomt.

Kortom, tast deze collega's af en gebruik dat in andere gesprekken: 'Ik heb gehoord dat....., dan zouden we ook X moeten vragen.'

Vraag tegelijk aan collega's wat aanpalende thema's zijn en wie mede op basis van die aanpalende thema's óók naast de usual suspects van belang zijn om mee te nemen bij de beleidsontwikkeling. M.a.w. gebruik samenhangen met andere thema's om legitimatie te krijgen om ook anderen dan de usual suspects uit te nodigen. Verzamel tegelijk argumenten. Waarom meer van buiten naar binnen werken juist m.b.t. thema <X> goed is.

Op deze wijze creëer je kritische massa in termen van ondersteuning voor jouw idee. Dan beslis je samen of het een goed idee is.

Leg het vervolgens in de week in de hiërarchische lijn. Schrijf een memo. Heb een informeel gesprek met het afdelingshoofd. Als je merkt dat een coördinerend beleidsambtenaar en hoofd tegensputteren, zet dan iets op papier wat je weer breed in een groep (afdelings/werkoverleg) kunt bespreken. Ga daarna interdepartementaal aftasten en tot slot bij de usual suspects.

Copingstrategie 49: Ga na waar interne scepsis zit en vind uit hoe daarmee om te gaan

Deze strategie is een aanvulling op 'Vanuit een "kritische massa" bottom-up door de lijn naar boven werken'.

Nieuwe dingen roepen weerstand op. Het levert werk op en men weet niet hoe het gaat vallen in de hiërarchie. Wordt het idee een voordeel of een nadeel? Zorg voor weerwoord, dat ze niet op basis van gevoel 'nee' zeggen en dat het op de agenda blijft.

Ga daarvoor intern na bij wie de scepsis zit. Verken dit door het na te vragen in de organisatie (wie is ermee bezig, hoe zit die erin?). Houd vervolgens bilaterale gesprekken met de sceptici. Vind uit waar ze gevoelig voor zijn en wat hen milder stemt. Mogelijkheden waar ze gevoelig voor kunnen zijn:

- * Onderzoeken die bevestigen wat je zegt.
- * Gezaghebbende personen die in je richting spreken.
- * Wat het veld wil.

Sluit aan bij wat de scepticus belangrijk vindt. Wat geeft hij aan? Ga niet zenden. Luister!

Copingstrategie 50: Benut een ander afdelingshoofd

Benut een ander afdelingshoofd binnen of buiten je eigen directie die net zoals jij denkt over de wijze van aanpakken van een thema.

Copingstrategie 51: Benut de directie Communicatie van het ministerie- Gebruik de directie Communicatie van het ministerie. Die hebben tools om

bijvoorbeeld een boodschap te toetsen in de samenleving, maar ze zouden ook expertise kunnen hebben als het gaat over OMSBO-proof aanpakken respectievelijk deze vanuit hun vakkennis kunnen ondersteunen.

Copingstrategie 52: Benader, eventueel via de politieke assistent, de staatssecretaris of minister

Als de directeur/directeur-generaal zegt 'over mijn lijk' dan is er altijd nog de weg eromheen. Bijvoorbeeld op een netwerkbijeenkomst waar de staatssecretaris/minister ook is. Informeel vragen: 'Snap jij waarom de directeur of directeur-generaal tegen is?'

Een andere variant is bellen met de politieke assistent van de bewindspersoon en hem uitleggen dat je een zienswijze op de aanpak van het beleidsthema hebt waarvan je vrijwel zeker weet dat de bewindspersoon het daarmee eens zal zijn respectievelijk daarmee kan scoren of politieke risico's voorkomt.

Via de externe band

Als de lijn 'nee' zegt, dan is externe lijn een weg om beweging te maken. Via een omweg dien je dan eerst politieke support te organiseren. Dus een staatssecretaris, minister of directeur-generaal zo ver te krijgen.

Creëer daarvoor interdepartementaal en/of extern 'sponsorschap' dat bereid is de politiek en de minister te bevragen. Dit is dan een 'breekijzer' in de vorm van een netwerk met gezaghebbende (en zichtbare) personen. Per dossier kan dat netwerk en wie gezaghebbend is uiteraard verschillend zijn. Om dat op te bouwen doe het volgende: Ga verder na wie binnen andere ministeries energie op het issue hebben zitten/blokkades voelen. Zorg voor een goed informeel contact met deze mensen.

Copingstrategie 53: Organiseer een kleine 'face-to-face'-netwerkbijeenkomst met mensen waarnaar wordt geluisterd

Roep relevante personen uit het netwerk zelf bij elkaar (10 tot 15). Zorg ervoor dat er mensen bij zitten naar wie wordt geluisterd. Zoek gezaghebbende personen die het interactieve proces dat je wilt, onderschrijven. Indien mogelijk, ook mensen die (een deel van) het probleem al hebben opgelost.

Copingstrategie 54: Ga na wie interdepartementaal jouw idee voor een OMSBO-aanpak kunnen opspelen (in de lijn naar boven brengen)

Ga na wie binnen andere ministeries het relevante thema via hun lijn kunnen opspelen zodat er vragen van een directeur-generaal van hun ministerie naar de directeur-generaal van jouw ministerie met betrekking tot het thema

kunnen worden gesteld. De onderliggende toon daarbij in de communicatie is 'onrust en een risico-gevoel'. En dat zodanig dat een open aanpak nodig wordt geacht.

Copingstrategie 55: Belobby een 'out-of-the-box'-denker in usual suspect-netwerk voor OMSBO

Zorg ervoor dat enkele bekende personen die de leiding ook kent en erkent, de gedachten over het betrekken van meer stakeholders dan de usual suspects delen. Belobby dezen. Zoek eventueel een out-of-the-box-denker in je usual suspect-netwerk die enige invloed heeft. Bespreek met hem nut en noodzaak om meer partijen bij de beleidsontwikkeling te betrekken dan alleen de usual suspects. Verken op welke wijze dat voor zijn organisatie tot voordeel kan zijn.

Ga daarmee naar de leidinggevende maar stel hem/haar niet voor een voldongen feit. Geef ideeën aan en zeg: 'Ik denk dat Y in termen van betrekken het beste is, vind je dat ook een goed idee?'

Copingstrategie 56: Word lid van een politieke partij

Word lid van een politieke partij of een ander belangrijk netwerk. Gebruik de relaties daarin om invloed uit te oefenen richting een meer open benadering van de beleidsontwikkeling rondom een bepaald thema. Gebruik dat netwerk desnoods om, indien nodig, druk uit te oefenen op de directeur of directeur-generaal.

Copingstrategie 57: Benader vrienden en vriendinnen bij gezaghebbende instituten om jouw inzichten voor een OMSBO-aanpak publiek te maken

Benader vrienden en vriendinnen bij gezaghebbende instituten en laat van daaruit druk ontstaan.

Copingstrategie 58: Benader de media voor OMSBO

Dit kan tweeledig. Als een thema meer bekendheid trekt doordat het in de media komt, komen er automatisch reacties van meer geïnteresseerden. Anderzijds kunnen de media worden benaderd om het belang van een OMSBO-proof aanpak door hen te laten vertellen.

Alhoewel deze laatste copingstrategie niet is genoemd in de interviews, kan deze wel nuttig zijn gezien, zoals Vliegenthart (2012) aangeeft, de invloed van de media op politiek en ministeries.

Copingstrategie 59: Laat jouw geluid vanuit de Tweede Kamer komen

Als de minister iets niet wil en een beleidsambtenaar wel, laat dan het geluid vanuit de Kamer komen. Dit doe je door contact op te nemen met maatschappelijke actoren die het probleem ervaren waar jij je op richt en

deze stimuleren contact te zoeken met (de Vaste Commissie van) Tweede Kamerleden. Je kunt het ook doen door contact in je netwerk te zoeken met instituties die regelmatig overleg hebben met de minister en dit inbrengen in het overleg/op de agenda zetten, respectievelijk dit eventueel via Tweede Kamerleden agenderen. Laat ze eventueel een brief schrijven of een Tweede Kamerlid rechtstreeks benaderen.

Copingstrategie 60: Gebruik inhoudelijke experts. Laat de 'weters' (experts) de 'krachtigen' voeden en OMSBO promoten

Houd er goed rekening mee dat de 'weters' vaak de échte spelers in het veld zijn. Dat zijn géén usual suspects (krachtigen). De 'weters' zijn soms minder zichtbaar voor de reguliere overheid/ministerie en dus dikwijls voor de lijn niet echt interessant. Zorg dat de 'weters' de 'krachtigen' voeden en een OMSBO-aanpak ondersteunen. Besef ook dat een krachtige speler niet perse (inhoudelijk) actief is. De 'krachtigen' bepalen of je ergens mee verder komt of niet (vergelijk stoplicht).

Copingstrategie 61: Belobby informeel partijen om zichzelf zichtbaar te maken

Benader de te raadplegen partijen informeel en 'belobby' deze dat ze zich zichtbaar gaan maken en aangeven dat ze mee willen doen.

Copingstrategie 62: Versterk het veld buiten de usual suspects

Leg in het veld uit aan degenen die geen usual suspects zijn wat hun mogelijkheden zijn als ze iets willen realiseren. Hoe ze dat kunnen doen. Jij als ambtenaar mag gewoon zeggen hoe dat kan, hoe de rollen in elkaar zitten. Een beleidsambtenaar is immers geen bestuurder. Zie ook strategie 61 om zich zichtbaar te maken.

Bijlage 7: Waarden genoemd in de copingstrategieën

Nr. strategie en waarde(n) (= richtinggevende criteria voor gedrag):

1. Proceslegitimiteit methode: De baas die vasthoudt aan een oude strategie: Beproefde zekerheid: niet afwijken van de regels
2. Beleidskwaliteit: Bredere context kunnen zien:
 - * Besparingen
 - * Draagvlak beleid
 - * Uitvoerbaarheid beleid
3. Procesbeheersbaarheid: Onderscheid formeel – informeel
4. Beleidskwaliteit: Beleidsopties: Nieuwe contacten -> Nieuwe ideeën
5. Beleidskwaliteit: Langetermijneffect: Beleid dat jarenlang blijft staan
6. Imago: Scoren met proces(tussen)producten
7. Imago: Mediahaakjes aangegeven door de minister
8. Beleidskwaliteit: Verbinding met relevante thema's
9. Imago: Directeur 'op de kaart' (die 'scoort')
10. Imago: iets nieuws dat iets wezenlijks is (minister scoort)
11. Inhoudelijke legitimiteit: Regeerakkoord
12. Inhoudelijke legitimiteit: Kaderwetgeving
13. Inhoudelijke legitimiteit: Departementale stukken
14. Inhoudelijke legitimiteit: Erkende wetenschappelijke literatuur
15. Inhoudelijke legitimiteit: Wat vinden gezaghebbende erkende stakeholders interessant?
16. Beleidskwaliteit: Hoger rendement dan 'gewoon' beleidsproces (politiek voordeel minister)
17. (On)Uitvoerbaarheid

18. Kwaliteit van beleid minder door intellectuele monocultuur
19. Beleidskwaliteit: Draagvlak (óók met de uitvoering)
20. Beleidskwaliteit: Incidenten (waarbij nieuwe partijen een rol speelden)
21. Legitimiteit werkwijze (frame als participatieniveau onderzoek)
22. Procesbeheersbaarheid (+ geen risico lopen): Uitbesteden
23. Uit de toon vallen/achter lopen
24. Proceslegitimiteit: Ervaring met openheid
25. Organisatorische beheersbaarheid: Financieel
26. Procesbeheersbaarheid (onderscheid verkennen/beslissen)
27. Procesbeheersbaarheid: Technische inhoudelijke verkenning (geen beslissen)
28. Imago usual suspects: Erkenning procesrol usual suspects
29. Imago usual suspects: voorkomen gezichtsverlies
30. (Politieke) Procesbeheersbaarheid: Onderscheid formeel - informeel (kleinschalig) raadplegen
31. (Politieke) Procesbeheersbaarheid: Onderscheid informeel - formeel
32. (Politieke) Procesbeheersbaarheid: Risicoperceptie (verkleinen): Van informeel klein naar groot toewerken
33. (Politieke) Procesbeheersing: Van gesloten naar open
34. Politieke Procesbeheersing: Vele kleintjes maken één grote
35. Inhoudelijke legitimiteit: Departementale doelstellingen
36. Politieke procesbeheersing: Bekend en eerst informeel
37. Organisatorische beheersbaarheid: Tijd, geld en benodigde capaciteit

- 38. Politieke beheersbaarheid: Verwachtingenmanagement & geen toezeggingen
- 39. Politieke beheersbaarheid: Niet worden overgenomen door dominante partij
- 40. Procesbeheersbaarheid: Splits het proces
- 41. Organisatorische beheersbaarheid: Tijd
- 42. Beleidskwaliteit: Zorgvuldigheid
- 43. Organisatorische beheersbaarheid: Tijd
- 44. Organisatorische beheersbaarheid: Tijd
- 45. Organisatorische beheersbaarheid: Tijd
- 46. Imago: Scoren via politiek momentum
- 47-51 Interne proceslegitimiteit/support: Je wijkt niet af/meerdere erkende interne actoren zeggen het
- 52-62 Externe proceslegitimiteit/support: Je wijkt niet af/meerdere erkende externe actoren zeggen het

Opvallend in bovenstaande lijst:

Politieke beheersbaarheid/procesbeheersbaarheid

- Fasering: Onderscheid informeel – formeel
- Fasering: Onderscheid verkennend – beslissend
- Verwachtingenmanagement
- Schaligheid: Kleinschaligheid – grootschaligheid en de eventuele opbouw daarin bij een proces (of van meer gesloten naar open en de opbouw daarin)
- Voorkomen van overgenomen te worden door te dominante partij

Imago (scoren)

Inhoudelijk scoren

- * Minister: Consistent met wat hij zegt in de media
- * Minister: Iets écht nieuws met houdbaarheid
- * Minister: Scoren met tussenproducten

* DG/directeur/afdelingsmanager: 'op de kaart'

Procesmatig/qua werkwijze scoren

* Niet uit de toon vallen door 'ouderwets' proces

Beleidskwaliteit

- Samenhang met andere thema's
- Nieuwe beleidsopties
- Langetermijneffect
- Draagvlak
- Uitvoerbaarheid
- Besparingen

Proceslegitimiteit

- *Afstemming:*
 - * Intern: Wat vinden de anderen van zo'n open aanpak? Is het afgestemd?
 - * Extern: Wat vinden belangrijke stakeholders van zo'n open aanpak?
- *Inhoudelijk afgedekt/verbinding met:*
 - * Regeerakkoord
 - * Kaderwetgeving
 - * Departementale stukken/departementale doelstellingen
 - * Wetenschappelijke literatuur
- *Ervaring met open aanpakken*

Organisatorische beheersbaarheid

- Wat kost het?
 - * Financieel
 - * In termen van doorlooptijd
 - * In termen van benodigde capaciteit

Bijlage 8: Copingstrategieën: aantal malen genoemd

T = aantal malen genoemd in specifieke interviewronde

TABEL 41: COPINGSTRATEGIEËN, AANTAL MALEN GENOEMD

Copingstrategieën (direct en indirect)	Fase 1		Fase 2	TOT
	T1	T2	T3	
Strategie 1: Denk zélf verder dan het hele institutionele veld	2	2	6	10
Strategie 2: Maak zélf een uitgebreide stakeholderanalyse	2	3	5	10
Strategie 3: Just do it!	1	1	0	2
Strategie 4: Dek je in	1	0	1	2
Strategie 5: Zie de korte termijn in de lange termijn	1	0	2	3
Strategie 6: Bewindspersonen scoren via tussenproducten en mediamomenten	1	1	1	3
Strategie 7: Vinden mediahaakjes bij bewindspersonen waarop kan worden toegehaapt	2	0	3	5
Strategie 8: Vinden van haakjes bij relevante personen in het interne departementale circuit	7	0	1	8
Strategie 9: Zet de eigen directie op de kaart	1	1	0	2
Strategie 10: Verkopen als iets nieuws	3	0	1	4
Strategie 11: Regeerakkoord	2	0	0	2
Strategie 12: Kaderwetgeving	1	1	0	1
Strategie 13: Departementale stukken	0	0	1	1
Strategie 14: Erkende literatuur waarin wordt verwezen naar niet usual suspects	1	0	2	3
Strategie 15: Verkoopargumenten van gezaghebbende externe stakeholders	0	0	1	1

TABEL 41: COPINGSTRATEGIEËN, AANTAL MALEN GENOEMD (VERVOLG I)

Copingstrategieën (direct en indirect)	Fase 1		Fase 2	TOT
	T1	T2	T3	
Strategie 16: Contextualisering: meer stakeholders levert meer op (opties)	16	9	11	36
Bestaat uit:				
* Contextualisering: meer stakeholders levert meer op	2	0	2	4
* Nagaan hoe de bewindspersoon en de lijn juist kunnen scoren door meerdere mensen uit te nodigen via een open aanpak	11	8	5	22
* Meerdere opties kunnen voorleggen aan bewindspersonen	3	1	4	8
Strategie 17: Dik belang aan	1	0	0	1
Strategie 18: Risico als je nieuwe stakeholders NIET betreft	2	1	1	4
Strategie 19: Benadruk draagvlak (óók met de uitvoeringspraktijk)	3	4	1	8
Strategie 20: Gebruik incidenten	1	0	0	1
Strategie 21: Label als onderzoek	4	0	1	5
Strategie 22: Uitbesteden als onderzoek dat actief dient te worden uitgevoerd	1	2	0	3
Strategie 23: Framing in termen van aanpak-actualiteit. Wij lopen achter!	4	2	3	9
Strategie 24: Ervaring opdoen via niche-onderwerpen	2	0	0	2
Strategie 25: Als je een nota schrijft, splits deze in twee nota's	2	0	0	2
Strategie 26: Het ministerie blijft leidend door een onderscheid tussen verkennen en beslissen	5	0	1	6
Strategie 27: Zet de inhoud, en het inhoudelijke speelveld (de vraagstelling), met nadruk eerst centraal	3	0	1	4
Strategie 28: Geef de usual suspects een bijzondere rol	0	1	2	3
Strategie 29: Geen gezichtsverlies voor usual suspects	0	0	1	1
Strategie 30: Wat te doen met partijen die politiek niet handig zijn?	0	0	1	1

TABEL 41: COPINGSTRATEGIEËN, AANTAL MALEN GENOEMD (VERVOLG II)

Copingstrategieën (direct en indirect)	Fase 1		Fase 2	TOT
	T1	T2	T3	
Strategie 31: Verklein de politieke risicoperceptie door het open proces een 'informeel karakter' te geven	2	1	0	3
Strategie 32: Begin klein via het verzamelen van perspectieven en bouw verder uit.	4	5	1	10
Strategie 33: Starten met een gesloten groep op internet	0	0	2	2
Strategie 34: Vele kleintjes maken een grote.	0	3	1	4
Strategie 35: Zorg voor netwerk met toegevoegde waarde	3	0	1	4
Strategie 36: Je kent ze!	4	2	0	6
Strategie 37: Organisatorische beheersbaarheid	7	3	0	10
Strategie 38: Framing type vragen/verwachtingen-management	0	1	1	2
Strategie 39: Niet ondergesneeuwd worden of een partij die de discussie kaapt	2	0	0	2
Strategie 40: Beleidsproject opsplitsen	0	0	1	1
Strategie 41: Verdubbel tijd.	1	0	0	1
Strategie 42: Benadruk zorgvuldigheid in relatie tot andere ministeries	1	0	0	1
Strategie 43: Begin zo vroeg mogelijk	1	0	0	1
Strategie 44: De tijdsfactor omdraaien	1	0	0	1
Strategie 45: Efficiënter beleidsproces	0	1	0	1
Strategie 46: Spelen met de factor tijd. Kies het (politieke) momentum	0	0	1	1
Strategie 47: Bepaal wie je wilt beïnvloeden met wat en waar	0	0	1	1
Strategie 48: Vanuit een 'kritische massa' bottom-up door de lijn naar boven werken	11	2	2	15
Strategie 49: Omgaan met interne scepsis	1	0	2	3
Strategie 50: Via een ander afdelingshoofd of directeur	1	1	1	3

TABEL 41: COPINGSTRATEGIEËN, AANTAL MALEN GENOEMD (VERVOLG III)

Copingstrategieën (direct en indirect)	Fase 1		Fase 2	TOT
	T1	T2	T3	
Strategie 51: Via de Directie Communicatie	1	1	0	2
Strategie 52: Via de staatssecretaris of minister	0	0	2	2
Strategie 53: Kleine netwerkbijeenkomst met mensen waar naar wordt geluisterd	0	0	1	1
Strategie 54: Interdepartementaal	0	1	1	2
Strategie 55: Belobby out-of-the-box denker in usual suspect-netwerk	4	3	3	10
Strategie 56: Word lid van een politieke partij	2	0	0	2
Strategie 57: Vrienden en vriendinnen bij gezaghebbende instituten	2	2	1	5
Strategie 58: via de media	0	1	0	1
Strategie 59: Via de Tweede Kamer/Vaste commissie	3	0	1	4
Strategie 60: Gebruik inhoudelijke experts. Laat de 'weters' (experts) de 'krachtigen' voeden	0	0	1	1
Strategie 61: Informeel partijen zelf 'belobbyen' om zich zichtbaar te maken	4	0	1	5
Strategie 62: Versterk het veld buiten de usual suspects	0	0	1	1

Bijlage 9: Interviewprotocol fase I: ronde 1

Neem twee interviews af (beide duren ongeveer anderhalf uur).

Interview 1:

Setting aangeven:

- *Resultaten zijn vertrouwelijk; blijven in handen van de onderzoeker(s)*
- *Korte uitleg over ongeschreven regels*
- *Korte uitleg over de stappen in het onderzoeksprotocol*

Doel van deze ronde is:

1. *Te komen tot een lijst van ongeschreven regels die invloed hebben op de openheid in een beleidsproces.*
2. *Verkennen tot welke mate van openheid de verschillende ongeschreven regels leiden.*
3. *Het vinden van verklaringen voor de mate van openheid als gevolg van een bepaalde ongeschreven regel.*
4. *Welke geschreven regels (formele structuren) als onderliggend voor een bepaalde ongeschreven regel worden gezien.*
5. *Het vinden van mogelijke copingmechanismen om de mate van openheid te verhogen.*

Motivatoren/motieven

Wat zie je aan motieven van collega-ambtenaren om hier te werken?

Wat zijn jouw motieven om hier te werken?

Resultaat = inventarisatie motieven.

Voorbeelden zijn: veiligheid, erkenning, status, maatschappelijke betrokkenheid, inhoud werk, compensatie/beloning etc.

Ongeschreven regels vanuit motieven genoemd.

Stel voor elk motief de vraag: 'Als motief X belangrijk voor je is, wat moet je dan doen/laten hier in deze organisatie?'

Noot: check of er een voegwoord bij zit.

Stel het motief is <veiligheid> , iemand zegt: 'je moet je indekken bij je baas voor alles wat je doet.'

Stel dan een aanvullende vraag...want...of....omdat...

Resultaat = Ongeschreven regels vanuit motieven.

Machtshebbers

Wie heb je nodig om hier iets gedaan te krijgen? Wie zijn echt belangrijk?

Binnen/buiten het DG, SZW?

Resultaat: = inventarisatie belangrijke functies/personen.

Voorbeelden zijn: minister/stas, DG, directeuren, afdelingsmanagers, directe collega's, collega's andere directies, collega's andere ministeries, medewerker

FEZ, bestuursadviseurs, politiek assistent.

Ongeschreven regels vanuit machtshebbers genoemd.

Stel bij elke machtshebber de vraag: 'Als die machtshebber <X> belangrijk voor je is, wat moet je dan doen/laten?'

Stel analoog als bij motieven aanvullende vragen als.....want....omdat...

Resultaat = Ongeschreven regels vanuit machtshebbers.

Hefbomen

Stel de vragen: 'Waar word je hier écht op afgerekend?'

Wanneer scoren producten hier echt? Hoe kun je met een product echt scoren? Waar let je dan op?

Andere zaken waar je als puntje bij paaltje komt op afgerekend wordt of waar je succes mee boekt?

Resultaat = Inventarisatie van hefbomen.

Voorbeeld kan de visie zijn (en de woorden die daarin worden gebruikt), procesbeschrijvingen bevatten vaak een groot aantal hefbomen, personeelsbeleid/personele instrumenten, beoordelingscriteria, carrièreprojecties, beoordelingsdiagrammen etc.

Stel bij elke hefboom de vraag: 'Als hefboom <X> belangrijk voor je is, wat moet je dan doen/laten?'

Stel analoog als bij motieven aanvullende vragen als.....want....omdat....

Resultaat = Ongeschreven regels vanuit hefbomen.

Specifiek met betrekking tot openheid in de beleidsontwikkeling

Vraag: welke ongeschreven regels hebben voornamelijk met thema's als 'van buiten naar binnen', 'openheid in beleidsontwikkeling' en 'omgaan met stakeholders' te maken?

Die je genoemd hebt tot nu toe?

Andere ongeschreven regels?

Resultaat = ongeschreven regels m.b.t. openheid in de beleidsontwikkeling.

Einde interview 1.

Interviewer maakt lijst van alle ongeschreven regels gerangschikt naar motivatoren, machtshebbers, hefbomen en 'openheid in beleidsontwikkeling'.

Interview 2: Ongeschreven regel à openheid

Start interview:

Leg uit wat protocol van dit interview is.

Leg de te hanteren tabellen en aanvullende vragen uit.

Interviewer legt lijst van ongeschreven regels voor aan geïnterviewde.

Interviewer vraagt of er nog ongeschreven regels zijn die kunnen worden toegevoegd.

Interviewer legt uit wat het verschil is tussen een ongeschreven regel en een

copingstrategie.

Interviewer en geïnterviewde gaan opnieuw door de lijst met ongeschreven regels. Interviewer vraagt:

1. 'Wat zijn echte ongeschreven regels en welke zijn meer persoonlijke copingstrategieën?'
2. 'Wat zijn de meest belangrijke ongeschreven regels in termen van interne politiek? Ongeschreven regels die als een harde richtlijn functioneren voor elke beleidsambtenaar?'

Kies er vier. (Bij de test van dit protocol bleek dat er in anderhalf uur, na de startvragen, gemiddeld tijd is voor het verder analyseren van 4 ongeschreven regels met behulp van de tabellen.)

Bij iedere gekozen ongeschreven regel afzonderlijk worden vervolgens de volgende 2 hoofdvragen achtereenvolgens gesteld.

1. Wat is effect van deze ongeschreven regel op openheid in de beleidsontwikkeling volgens jou?

Of: Heeft ongeschreven regel invloed op mate van openheid in de beleidsontwikkeling?

Σ Ja/nee?

Σ Indien ja:

- Kijkend vanuit de ongeschreven regel: Wie betrek je bij de beleidsontwikkeling wel of juist niet? Waarom (verklaring)?
- Wat is het niveau van participatie waarvoor je dan kiest? Waarom (verklaring)?
- Wat is een mogelijke sanctie bij overtreding? (zie bijlage, tabel 2)
- Wat is een mogelijke beloning bij overtreding?

Instructie: Vraag eerst open zodat de geïnterviewde in eigen woorden vertelt wie hij/zij wel of juist niet betreft. Daarna leg je tabel 1 voor (zie bijlage). De tabel laat niet alleen zien WIE mogelijk betrokken wordt maar ook IN HOE-VERRE hun stem meeklinkt in het eindresultaat.

Kruis het vakje aan dat voor de geïnterviewde kenmerkend is voor het effect van de ongeschreven regel.

Vraag vervolgens de verklaringen (waarom).

Vraag vervolgens naar de mogelijke sanctie bij overtreding.

NB Vul voor elke ongeschreven regel apart beide tabellen in en vraag verklaring (waarom).

2. Geschreven regels

Vraag ook: 'Welke geschreven regel(s) van het formele systeem zijn volgens jou onderliggend aan aanwezigheid van deze geschreven regel?'

Geef aan voor elke van de gekozen ongeschreven regels.

Nadat de ongeschreven regels zijn doorlopen, worden de ongeschreven regels geprioriteerd door de vraag: 'Welke ongeschreven regels hebben na deze analyse volgens jou de meeste invloed op openheid?' Kies er vijf.

3. Copingstrategieën

Copingstrategie = een geordende/gestructureerde set van gedachten en acties die je helpen een doel te realiseren als je tegen problemen oploopt. (NB Bedenk: doel en probleem zijn twee kanten van dezelfde medaille)

Stel dat je een hoger niveau van openheid wilt creëren EN daarbij gebruikmaken van een OMSPO-methode (Participatieniveau = Consultancy of hoger/Wie je betreft = vanaf niveau 4 Professional Stakeholders not part of the usual suspects)

- Wat is een mogelijke copingstrategie die een hoger niveau van openheid mogelijk kan maken?
- Wat zijn vooronderstellingen die zitten onder deze mogelijke copingstrategie? (operating principles) (Herold, 2012)
- Wat vertelt je het gebruik van een dergelijke copingstrategie over de overtuigingen van iemand die deze toepast?

Tot slot: Vragen in het kader van vervolgonderzoek.

Wat zijn de belangrijkste dossiers binnen de directie, binnen het DG, binnen het ministerie volgens jou?

Wie binnen de directie/DG is volgens jou goed in het creëren van openheid in beleidsontwikkeling bij gegeven ongeschreven regels? Bijlage bij interviewschema: tabel relatie ongeschreven regel en openheid.

Ongeschreven regel =

.....

.....

.....

.....

Tabel 1: relatie ongeschreven regel en openheid

Wie betrek- ken?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Expert ad- ministrators own Ministry										
2. Expert ad- ministrators other Ministry										
3. Professional stakeholders, usual suspects (not ministry)										
4. Professional stakeholders, not part of the usual suspects										
5. Elected re- presentatives										
6. Lay stake- holders										
7. Random se- lection										
8. Open tar- geted recruit- ment										
9. Open self selection										
10. Diffuse public sphere										

Verklaringen

- Kijkend vanuit de ongeschreven regel: Wie betrek je bij de beleids-ontwikkeling wel of juist niet? Waarom (verklaring)?

.....

.....

.....

.....

.....

-
 Kijkend vanuit de ongeschreven regel: Wat is het niveau van partici-
 patie waarvoor je dan kiest? Waarom (verklaring)?

 Welke geschreven regel(s) van het formele systeem is/zijn onderlig-
 gend aan de aanwezigheid van deze ongeschreven regel?

 Wat is een reële sanctie als je de ongeschreven regel overtreedt volgens
 jou?
 Kruis aan (meerdere antwoorden zijn mogelijk).

Tabel 2: Reële sanctie

Geen beloning	
Goede beoordeling	
Complimenten van afdelingshoofd	
Complimenten van directeur	
Complimenten van de DG	
Complimenten van de minister	
Medewerking	
Bijzondere beloning	
Anders, te weten.....	
Anders, te weten.....	
Anders, te weten.....	

Wat is een reële beloning als je de ongeschreven regel volgt, volgens jou?
Kruis aan (meerdere antwoorden zijn mogelijk).

Tabel 3: Reële beloning

a. Geen sanctie	
b. Advies van collega ('mag ik je een tip geven').	
c. Vermijden van samenwerking met je door collega's.	
d. Corrigerende opmerking van manager.	
e. Toenemend aantal correcties door managers op je beleidsnotities.	
f. Geen belangrijke dossiers of projecten (meer) krijgen.	
g. Wegnemen beleidsdossier bij beleidsambtenaar.	
h. Einde carrière binnen organisatie (geen promotie meer kunnen maken als gevolg van de overtreding van de ongeschreven regel).	
i. Negatieve beoordeling (dossieropbouw tegen je).	
j. Berisping	
k. Schorsing	
l. Ontslag	
m. Anders, te weten.....	
n. Anders, te weten.....	
o. Anders, te weten.....	

Bijlage 10: Vervolgonderzoek

Uit onderzoek ontspruiten nieuwe vragen. Bij mij zijn de volgende gedachten opgekomen.

1. *Openheid en (kennis)integriteit*

Er is bij de beleidsontwikkeling van ministeries een relatie te veronderstellen tussen (kennis)integriteit en openheid zoals dat ook in de wetenschappelijke wereld het geval is (Anderson, 2007). Riege & Lindsay (2006: 31) zeggen daarover

'governments also need to approach stakeholders in a heuristic manner with a view to learning rather than adopting quick fix solutions (Adams and Hess, 2001). While policy making is political, outcomes should not be predetermined, and feedback should be provided to stakeholders on how their contributions have been used.'

Professionele, gerichte OMSBO-toepassingen in de beleidsontwikkeling kunnen naar de buitenwereld het signaal afgeven dat er 'geen spelletjes worden gespeeld' en daardoor de samenwerking tussen betrokken actoren bevorderen en (netwerk)acties synchroniseren.

Verder onderzoek naar de relatie tussen gerichte OMSBO-toepassingen, (kennis)integriteit en beleidsontwikkeling in ambtelijke organisaties verdient aanbeveling. Sprekend over een open overheid geven Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012: 25) de volgende overweging:

'Some social scientists focus on issues of trust and legitimacy whereas others highlight efficiency and effectiveness..... Open government is to be designed and optimized for variety in desirables..... Governments should continuously learn about the effects and side-effects of open government so as to optimize its design.'

Met een focus op gerichte OMSBO-toepassingen/ontwerpen wordt een begrip als 'open overheid' concreter en tastbaarder gemaakt waardoor ook gericht over leren, 'effects' en 'side-effects' kan worden gesproken. Daarbij kunnen ook effecten van gesloten netwerken op de kennisproductie in beleidsontwikkelingsprocessen worden meegenomen.

2. *'Twee lagen' - OMSBO*

Er is bij diverse OMSBO-trajecten sprake van openheid op twee niveaus tegelijk. Eén van de praktijkcases die in de Open Masterclass Van Buiten naar Binnen van de Academie OCW/SZW/VWS (tegenwoordig Leer- en Ontwikkelplein genaamd) wordt besproken, is de aanpak bij het SZW-programma

Leren en Werken. De desbetreffende programmamanager zorgde voor een afstemming tussen de ministeries van EZ, OCW en SZW zodat deze drie ministeries vanuit eenzelfde kader werkten. Er werd vanuit gelijkwaardigheid gekeken wat de drie ministeries gezamenlijk hadden, wat de onderliggende rode draad was in hun afzonderlijke departementale doelen. Wat daaruit kwam werd een focus voor de accountmanagers van de drie ministeries. Deze accountmanagers, die op regionale niveaus werkten, brachten de zogenaamde 3 O's (Onderwijs, Overheid en Ondernemers) bij elkaar en hielpen deze om gezamenlijk en succesvol hun eigen regionale doelen in het kader van leren en werken te formuleren en realiseren.

Voor het ontstaan van vele regionale visies (niet een enkele) bleek een goede interdepartementale afstemming noodzakelijk. Het was een harde randvoorwaarde. Prof.mr. Roel Bekker wees me op een vergelijkbaar voorbeeld bij de ontwikkeling van Schiphol waarmee hij duidde op een bij sommige beleidstrajecten belangrijk te maken onderscheid tussen een landelijk te ontwikkelen kader dat tevens regionaal/situationeel de mogelijkheid biedt om een eigen visie vanuit cocreatie te ontwikkelen. Bij toenemende aantallen 'wicked problems' worden deze OMSBO 'twee lagen aanpakken' voor samenwerkende ministeries belangrijker en lijkt een thema voor verder onderzoek: wat zijn succesvolle OMSBO-twee lagen aanpakken en hoe zijn deze uitgevoerd?

Wellicht dat in dat kader ook geleerd kan worden van de Europese Unie die enerzijds op Europees niveau kaders formuleert en anderzijds landen de mogelijkheid geeft aan deze kaders een eigenstandige invulling te geven.

3. *Het 'kapen' van OMSBO voor eigen doeleinden*

Als OMSBO-aanpakken meer toegepast worden, zijn er partijen die manieren vinden om OMSBO voor eigen doeleinden te kunnen benutten? Wat zijn die mogelijke manieren en hoe kan een OMSBO-traject zodanig worden ingericht dat de kennisdemocratie centraal staat en niet een eenzijdige lobby/manipulatie van diverse partijen? Ook deze vragen nopen tot verder onderzoek.

4. *Zaken bewust complexer voorspiegelen of misbruik maken van complexiteit*

Smidt en Cohen (2013: 51) geven een opmerking van Assange weer in hun boek die eveneens aandacht verdient.

'Als de dingen opener worden, worden ze ook complexer, omdat mensen hun slechte gedrag achter complexe structuren proberen te verbergen.' De voorbeelden die Assange geeft zijn overheidsbureaucratieën en de offshore financiële sector. Assange vervolgt:

'Officieel zijn deze systemen open maar in de praktijk zijn ze ondoordring-

baar..... Verdoezelen is op dit niveau, waar complexiteit legaal is maar nog steeds wordt gebruikt om dingen te verbergen, een lastiger probleem dan openlijke censuur.'

Van Hoesel wordt in bijlage 2 geciteerd met een opmerking over het criterium eenvoud bij de beleidsontwikkeling: *'Dit criterium ligt misschien niet zo voor de hand, maar het is een belangrijke voorwaarde om aan de andere criteria te kunnen voldoen. Complex beleid zorgt namelijk voor hoge uitvoeringskosten, het is minder toegankelijk, misbruik is makkelijker, het is lastiger te handhaven, het komt eerder in aanvaring met ander beleid, en het is moeilijker uit te voeren waardoor er minder effect wordt bereikt'* (Van Hoesel, 2008: 59).

Kijkend naar de discussie over integriteit en de ontwikkeling in de discussie daarin, is onderzoek naar misbruik van complexiteit door ambtenaren of andere invloedrijke personen, eveneens gewenst.

Dit zou kunnen variëren van complexiteit als bewust gebruikte diffusiteit om zichzelf in te dekken dan wel verantwoordelijkheden te ontlopen tot aan moedwillige 'mistcreatie' voor gericht misbruik.

5. *Buiten het politiek-ambtelijke kader*

Het is waarschijnlijk dat vooral bij grote bedrijven (multinationals en non-gouvernementele organisaties) gelijksoortige processen een rol spelen (waarbij de CEO of de divisie manager de rol van de minister vervult). Dat betekent dat ook in het bedrijfsleven mogelijk vergelijkbare ongeschreven regels en copingstrategieën een belangrijke rol spelen. Een vergelijkbaar onderzoek als dit bij multinationals zou interessant kunnen zijn om twee redenen. Enerzijds om de binnen dit onderzoek gebruikte methoden te valideren. Dit zou laten zien dat de gehanteerde onderzoeksmethoden organisatie-overschrijdend zijn wat de betrouwbaarheid van de gehanteerde methodieken ten goede komt.

Anderzijds is het interessant te zien of er al dan niet vergelijkbare onderzoeksresultaten waar te nemen zijn als het gaat over de relatie tussen multinationals en de wijze waarop zij met hun omgeving omgaan. Bij dat laatste zou een te onderzoeken hypothese kunnen zijn of dergelijke grote organisaties vergelijkbare problemen gaan krijgen bij hun strategieontwikkeling als politiek-ambtelijke organisaties bij de beleidsontwikkeling.

6. *Drie loopbaanpaden voor beleidsambtenaren*

Er zijn drie beleidsfuncties genoemd: de klassieke beleidsambtenaar, de beleidsondernemer en de OMSBO-medewerker. Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre plaats is voor deze loopbaanpaden binnen het Functiegebouw Rijk. Daarmee zou toepassing van OMSBO vanuit functieperspectief gelegitimeerd worden.

Bijlage 11: Verklaring van authenticiteit en kwaliteit

Verklaring van authenticiteit en kwaliteit
Proefschrift 'Omgaan met ongeschreven regels'

Als emeritus hoogleraar Toegepast Beleidsonderzoek en voormalig promotor en van bovengenoemd proefschrift was ondergetekende intensief betrokken bij de uitvoering van het promotieonderzoek van Max (E.J.) Herold.

Zo heb ik alle interviewverslagen, opgesteld door de promovendus, rechtstreeks toegezonden gekregen van de respondenten, met daarbij hun verklaring dat de verslagen een juiste weergave zijn van hetgeen is besproken. Dit geldt zowel voor deel I als deel II van het onderzoek.

De interviewverslagen bevatten naar mijn oordeel goed bruikbare kwalitatieve gegevens met betrekking tot de probleemstelling van het onderzoek.

De grondige interviewmethode die is gebruikt in deel II van het onderzoek, met het daarbij gehanteerde stappenschema voor het expliciet maken van impliciete kennis, heb ik als respondent m.b.t. enkele andere onderwerpen zelf mogen ervaren. Deze methode levert naar mijn oordeel een hoge validiteit op van de antwoorden van respondenten.

Bij de verdere analyse van de verkregen data heb ik de diverse stappen die door de promovendus zijn gezet op de voet gevolgd: ordening van het materiaal, bewerkingen die uiteindelijk hebben geleid tot de vier belangrijkste ongeschreven regels, leggen van de relatie tussen ongeschreven regels en mate van openheid, beschrijving van de coping strategieën. Naar mijn oordeel zijn deze stappen op verantwoorde wijze gezet.

Ik wil hierbij graag aantekenen, dat dit onderzoek hoog scoort op wat volgens mij de kern is van empirisch gammawetenschappelijk onderzoek, namelijk de kwaliteit van de dataverzameling en de analyse. Dit in aanmerking genomen de vele onderzoeken die ik als methodoloog heb mogen beoordelen.



Prof. dr. P.H.M. van Hoesel
Emeritus Hoogleraar Toegepast Beleidsonderzoek
Erasmus Universiteit Rotterdam

Datum: 16-7-'15

